Anna
Mlostoń-Olszewska

Wolność od samooskarżania w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję w świetle standardów ochrony praw podstawowych

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

ANNA MLOSTOŃ-OLSZEWSKA

WOLNOŚĆ OD SAMOOSKARŻANIA W POSTĘPOWANIACH W SPRAWACH PRAKTYK OGRANICZAJĄCYCH KONKURENCJĘ W ŚWIETLE STANDARDÓW OCHRONY PRAW PODSTAWOWYCH

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Warszawa 2022

Wydawnictwo powstało w ramach serii „Biblioteka UOKiK”. Niniejsza publikacja zajęła II miejsce w konkursie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów na najlepszą pracę doktorską poświęconą ochronie konkurencji w edycji 2021/2022.

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

Copyright @ 2022 Anna Mlostoń-Olszewska. Wszelkie prawa zastrzeżone.

Praca doktorska napisana pod kierunkiem naukowym dr. hab. Grzegorza Materny, prof. INP PAN

ISBN 978-83-64681-32-5

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

pl. Powstańców Warszawy 1, 00-950 Warszawa

www.uokik.gov.pl

Skład i druk:

Drukarnia Piotra Włodarskiego

ul. Ksawerów 21

02-656 Warszawa

www.wlodarski.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów 10

Rozdział I. Wprowadzenie 13

1. Wstęp 13

2. Obszar badań 16

3. Cele pracy 24

4. Metody badawcze 28

5. Uwagi terminologiczne 29

Rozdział II. Uprawnienia Prezesa UOKiK do żądania przekazania informacji i dokumentów 31

1. Wstęp 31

2. Podstawy prawne pozyskiwania informacji i dokumentów przez Prezesa UOKiK 31

3. Pozyskiwanie informacji i dokumentów w trybie pisemnych wezwań... 32

   3.1 Zakres podmiotowy żądania przekazania informacji i dokumentów . 33

   3.2 Zakres przedmiotowy żądania przekazania informacji i dokumentów . 39

   3.3 Sankcje za niewykonanie obowiązku dostarczenia informacji i dokumentów 40

4. Pozyskiwanie informacji i dokumentów w toku kontroli 41

   4.1 Zakres podmiotowy żądania przekazania informacji i dokumentów w toku kontroli 42

   4.2 Zakres przedmiotowy żądania przekazania informacji i dokumentów w toku kontroli 44

   4.3 Sankcje za niewykonanie obowiązku dostarczenia informacji i dokumentów w toku kontroli 50

5. Pozyskiwanie informacji i dokumentów w toku przeszukania 51

5.1 Zakres podmiotowy żądania przekazania dokumentów i informacji w toku przeszukania 52

5.2 Zakres przedmiotowy żądania przekazania informacji i dokumentów w toku przeszukania 53

5.3 Sankcje za niewykonanie obowiązku dostarczenia informacji i dokumentów w toku przeszukania 56

6. Postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach naruszenia unijnego zakazu praktyk ograniczających konkurencję 57

7. Wnioski 60

Rozdział III. Wolność od samooskarżania w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję w świetle konwencyjnego standardu ochrony praw podstawowych 62

1. Wstęp 62

2. Stosowanie EKPCz do postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję 63

2.1 Zakres podmiotowy EKPCz 64

2.2 Zasady wnoszenia skarg przez osoby prawne 65

2.3 Zakres przedmiotowy skarg wnoszonych przez osoby prawne 69

2.4 Pojęcie postępowania w sprawie karnej w orzecznictwie ETPCz ... 73

2.5 Problemy z klasyfikacją spraw z zakresu konkurencji jako spraw karnych w rozumieniu EKPCz 77

3. Orzecznictwo ETPCz dotyczące spraw z zakresu konkurencji 89

4. Wolność od samooskarżania w orzecznictwie ETPCz 92

4.1 Wolność od samooskarżania w sprawach z zakresu hard core of *criminal law* 92

4.2 Wolność od samooskarżania w sprawach dotyczących wykroczeń .. 97

4.3 Wolność od samooskarżania w postępowaniach administracyjnych .. 98

5. Wnioski 106

Rozdział IV. Wolność od samooskarżania w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję w świetle unijnego standardu ochrony praw podstawowych 111

1. Wstęp 111

2. Podstawy prawne pozyskiwania informacji i dokumentów przez Komisję 113

2.1 Pozyskiwanie informacji i dokumentów w trybie pisemnych wezwań 114

2.1.1 Zakres podmiotowy żądania przekazania informacji i dokumentów 116

2.1.2 Zakres przedmiotowy żądania przekazania informacji i dokumentów 118

2.1.3 Sankcje za niewykonanie obowiązku dostarczenia informacji i dokumentów 119

2.2 Pozyskiwanie informacji i dokumentów w toku kontroli 120

2.2.1 Zakres podmiotowy żądania przekazania informacji i dokumentów w toku kontroli 123

2.2.2 Zakres przedmiotowy żądania przekazania informacji i dokumentów w toku kontroli 126

2.2.3 Sankcje za niewykonanie obowiązku dostarczenia informacji i dokumentów w toku kontroli 127

2.3 Wnioski 128

3. Źródła regulacji wolności od samooskarżania w unijnych postępowaniach w sprawach konkurencji 129

4. Ewolucja orzecznictwa unijnego dotyczącego wolności od samooskarżania w postępowaniach w sprawach konkurencji 134

4.1 Gwarancje proceduralne dla przedsiębiorstw w orzecznictwie poprzedzającym sprawę Orkem 135

4.2 Wyrok w sprawie Orkem 136

4.3 Orzecznictwo po wyroku w sprawie Orkem 139

4.4 Wyrok w sprawie *Otto* 146

5. Wnioski 147

Rozdział V. Wolność od samooskarżania w świetle standardów ochrony praw podstawowych w prawie krajowym 152

1. Wstęp 152

2. Wolność od samooskarżania w świetle standardu konstytucyjnego 153

2.1 Uwagi wprowadzające 153

2.2 Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji 153

2.3 Wolność od samooskarżania jako element konstytucyjnego prawa do obrony 156

2.4 Zasada proporcjonalności 160

2.5 Wnioski 164

3. Wolność od samooskarżania w świetle standardów postępowania karnego 165

3.1 Uwagi wprowadzające 165

3.2 Sposób rozumienia wolności od samooskarżania w polskim procesie karnym 167

3.3 Źródła regulacji 168

3.3.1 Brak obowiązku dostarczania dowodów przeciwko sobie (art. 74 § 1 k.p.k.) 168

3.3.2 Prawo oskarżonego do składania wyjaśnień i odmowy składania wyjaśnień (art. 175 § 1 k.p.k.) 169

3.3.3 Prawo świadka do odmowy zeznań (art. 182 k.p.k.) i uchylenia się od odpowiedzi na pytanie (art. 183 § 1 k.p.k.) 171

3.4 Zakres podmiotowy wolności od samooskarżania 173

3.5 Ograniczenia wolności od samooskarżania 175

3.5.1 Obowiązek poddania się badaniom 175

3.5.2 Obowiązek udzielenia informacji organowi 176

3.5.2.1 Obowiązek wylegitymowania się 176

3.5.2.2 Obowiązki osoby uczestniczącej w wypadku drogowym 177

3.5.2.3 Obowiązek przekazania informacji o osobie, której powierzono pojazd 178

3.6 Wnioski 180

4. Wolność od samooskarżania w świetle standardów postępowania administracyjnego i cywilnego 181

4.1 Uwagi wprowadzające 181

4.2 Rozkład ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym 182

4.3 Obowiązek przekazania informacji i dokumentów w postępowaniu administracyjnym 185

4.3.1 Wezwania w trybie art. 50 k.p.a. 186

4.3.2 Przesłuchanie świadków 190

4.3.3 Przesłuchanie stron 191

4.4 Wnioski 194

4.5 Rozkład ciężaru dowodu w postępowaniu cywilnym 196

4.6 Obowiązek przekazania informacji i dokumentów w postępowaniu cywilnym 197

4.6.1 Obowiązek przedstawienia dokumentu 198

4.6.2 Przesłuchanie świadków 201

4.6.3 Przesłuchanie stron 202

4.7 Wnioski 204

Rozdział VI. Wolność od samooskarżania w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję w świetle standardów ochrony praw podstawowych w prawie krajowym - próba rekonstrukcji wzorca 206

1. Wstęp 206

2. Hybrydowy charakter postępowania przed Prezesem UOKiK i jego wpływ na sposób ustalenia standardu ochrony wolności od samooskarżania w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję ... 207

3. Wolność od samooskarżania w świetle standardów konstytucyjnych a sytuacja prawna przedsiębiorcy w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję – podobieństwa i różnice 220

4. Wolność od samooskarżania w świetle standardów postępowania karnego a sytuacja prawna przedsiębiorcy w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję – podobieństwa i różnice 224

5. Wolność od samooskarżania w świetle standardów postępowania administracyjnego a sytuacja prawna przedsiębiorcy w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję – podobieństwa i różnice.....228

6. Wolność od samooskarżania w świetle standardów postępowania cywilnego a sytuacja prawna przedsiębiorcy w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję – podobieństwa i różnice 230

7. Sądowa kontrola postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję i jej wpływ na sposób ustalania krajowego standardu ochrony wolności od samooskarżania w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję 231

7.1 Uwagi wprowadzające.....232

7.2 Zasady sądowej weryfikacji postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK 233

7.3 Dotychczasowe orzecznictwo sądowe dotyczące wolności od samooskarżania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję 236

7.4 Wykorzystywanie informacji i dokumentów stanowiących owoce drzewa zatrutego.....240

7.4.1 Problem dopuszczalności owoców drzewa zatrutego w polskiej procedurze karnej 241

7.4.2 Problem dopuszczalności owoców drzewa zatrutego w polskiej procedurze cywilnej 247

7.5 Wnioski.....250

8. Wzorzec krajowego standardu ochrony wolności od samooskarżania w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję... 251

Rozdział VII. Standard ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję – próba rekonstrukcji wzorca modelowego 256

1. Wstęp 256

2. Porównanie standardów ochrony 259

2.1 Podobieństwa i różnice w zakresie standardu konwencyjnego i standardu unijnego.....260

2.2 Podobieństwa i różnice w zakresie standardu konwencyjnego i standardu krajowego.....265

2.3 Podobieństwa i różnice w zakresie standardu unijnego i standardu krajowego 267

3. Modelowy wzorzec standardu ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję.. 272

4. Wnioski *de lege lata i uwagi de lege ferenda*.....272

Rozdział VIII. Podsumowanie 278

Bibliografia.....290

Orzecznictwo 306

Varia 328

Wykaz skrótów

Dyrektywa 2019/1 – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r. mająca na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego (Dz. U. UE L 11 z dnia 14 stycznia 2019 r., s. 3)

Dz. U. – Dziennik Ustaw

Dz. Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

Dz. Urz. WE – Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich

Dz. Urz. UOKiK – Dziennik Urzędowy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

ECN – European Competition Network (Europejska Sieć Konkurencji)

EKPCz – Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm.)

EKPCz – Europejska Komisja Praw Człowieka

ETPCz – Europejski Trybunał Praw Człowieka

Komisja – Komisja Europejska

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

k.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1600 z późn. zm.)

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.)

k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1360 z późn. zm.)

k.p.k. – ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1987 z późn. zm.)

k.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 618 z późn. zm.)

KPP – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. U. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 389)

LPP – *legal professional privilege*

MPPiO – Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych sporządzony w Nowym Jorku dnia 16 grudnia 1966 r. (Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167)

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

Prezes Urzędu – Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Rozporządzenie 17/62 – rozporządzenie Rady EWG nr 17: pierwsze rozporządzenie wprowadzające w życie art. 85 i 86 Traktatu (Dz. U. WE 13 z dnia 21 lutego 1962 r., s. 204)

Rozporządzenie 1/2003 – rozporządzenie 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. WE L1 z dnia 4 stycznia 2003, s. 1, z późn. zm.)

Rozporządzenie 139/2004 – rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004/WE z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorców (Dz. U. UE L 24 z dnia 29 stycznia 2004 r., s. 1, z późn. zm.)

RPO – Rzecznik Praw Obywatelskich

Sąd – General Court (wcześniej Court of First Instance, Sąd Pierwszej Instancji)

SA – Sąd Apelacyjny

SN – Sąd Najwyższy

SOKiK – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 47)

TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 25 marca 1957 r. (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 321 z dnia 29 grudnia 2006 r., s. 44), od dnia 1 grudnia 2009 r. nosi nazwę Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

TK – Trybunał Konstytucyjny

TS – Trybunał Sprawiedliwości

UE – Unia Europejska

UOKiK – Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

uokik – ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 369)

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

Zb. Orz. – Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Czasopisma i zbiory orzeczeń

EPS – Europejski Przegląd Sądowy

iKAR – internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny

Mo. Prawniczy – Monitor Prawniczy

OSA – Orzecznictwo Sądów Apelacyjnych

OSAB – Orzecznictwo Sądów Apelacji Białostockiej

OSASzcz – Orzecznictwo Sądów Apelacji Szczecińskiej

OSNC – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna

OSNKW – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Karna i Izba Wojskowa

OSNPG – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Wydawnictwo Prokuratury Generalnej

OSNP, **OSNAPiUS** – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

OSP – Orzecznictwo Sądów Polskich

OTK ZU – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy

PiP – Państwo i Prawo

Pr. Praworz. – Problemy Praworządności

PUG – Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego

RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

YARS – Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies

Rozdział I
Wprowadzenie

1. Wstęp

Zasada wolności od samooskarżania stanowi jedną z naczelnych zasad procesu karnego i jednocześnie elementarny standard demokratycznego państwa prawnego[1]. Obowiązywanie tej zasady wynika z przyznanego oskarżonemu prawa do obrony[2]. Zgodnie z tą zasadą oskarżony nie ma obowiązku udzielania organom procesowym aktywnej pomocy w udowadnianiu okoliczności, które wywołują dla niego niekorzystne skutki[3]. Zasada ta ma chronić przed aktywnym dostarczaniem wyjaśnień i dowodów, które mogą prowadzić nie tylko do odpowiedzialności na podstawie prawa karnego, ale także do odpowiedzialności w innych kategoriach postępowań (cywilnym, administracyjnym, w sprawach o wykroczenia, karnym skarbowym)[4].

Zasada ta jako reguła prawa dowodowego wywodzi się z prawa angielskiego, jednakże jej geneza jest niejasna[5]. W literaturze podnosi się, że bardzo trudno jest wskazać powody, dla których przyjmuje się obowiązywanie tej zasady[6] i że uzasadnienie jej obowiązywania, jakie nadawano jej w przeszłości (np. zapobieganie uzyskiwaniu zeznań pod wpływem tortur) nie jest obecnie wystarczające[7]. Z pewnością można jednak przyjąć, że celem tej zasady jest z jednej strony ochrona wymiaru sprawiedliwości przed pomyłkami, jakie wynikają z wymuszania przyznania się do winy. Z drugiej strony zasada ta ma chronić godność człowieka „przed upokarzającym wyznaniem swej winy pod przymusem"[8]. Zasada ta ma zatem chronić przed wyrządzeniem jednostce krzywdy i zapobiec dylematom, które istniałyby w sytuacji braku tej zasady, tj. wyborem między samooskarżeniem, złożeniem pod przysięgą fałszywych zeznań albo odmową udzielenia odpowiedzi na pytanie[9]. Zasada ta ujawnia się w aktach prawa krajowego i międzynarodowego. Została wyrażona *expressis verbis* w Międzynarodowym Pakcie

---

1 J. Skorupka (red.), *Proces karny*, Warszawa 2017, s. 213; B. Nita, *Konstytucyjne zakorzenienie zasady nemo tenetur se ipsum accusare*, w: J. Skorupka (red.), *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa Profesor Zofii Świdy*, Warszawa 2009, s. 220.

2 A. Wąsek, *O kilku aspektach reguły „nemo se ipsum acusare tenetur" de lege lata i de lege ferenda*, w: J. Skupiński (red.), *Standardy praw człowieka a polskie prawo karne*, Warszawa 1995, s. 240.

3 Por. Z. Sobolewski, *Samooskarżenie w świetle prawa karnego (nemo se ipsum accusare tenetur)*, Warszawa 1982, s. 9—10.

4 B. Nita, *Konstytucyjne zakorzenienie…*, s. 220.

5 Szerzej na temat teorii o pochodzeniu tej zasady zob. J. Bentham (oprac. E. Dumont), *Traktat o dowodach sądowych*, Gniezno 1939, s. 324—332. Zob. także R. Kmiecik, *O „samoobwinieniu" w świetle teorii dowodów Jeremiasza Benthama (1948—1832)*, Państwo i Prawo, 1985, z. 12, s. 90.

6 S. Lamberigts, *Privilege against self-incrimination. A Chameleon of Criminal Procedure*, New Yournal of European Criminal Law, 2016, nr 7(4), s. 424.

7 J. Czabański, M. Warchoł, *Prawo do milczenia czy prawo do kłamstwa*, Prokuratura i Prawo, 2007, nr 12, s. 38.

8 Z. Sobolewski, *Samooskarżenie…*, s. 13; wyrok ETPCz z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie *Saunders p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 19187/91, pkt 68—69.

9 S. Lamberigts, *Privilege against self-incrimination…*, s. 424. Podobnie A. Sakowicz, *Zasada prawdy materialnej a prawo do milczenia*, w: P. Hofmański (red.), *Węzłowe problemy procesu karnego*, Warszawa 2010, s. 646.

Praw Obywatelskich i Politycznych[10]. Pakt ten w art. 14 ust. 3 pkt g stanowi, że każdy oskarżony o popełnienie czynu zagrożonego karą (ang. *in determination of any criminal charge*) ma prawo do niebycia zmuszonym do zeznawania przeciwko sobie lub do przyznania się do winy[11]. W świetle Paktu zasada ta rozumiana jest jako zakaz wywierania na oskarżonym jakiejkolwiek bezpośredniej lub pośredniej presji fizycznej lub nadmiernej presji psychicznej, w szczególności poprzez stosowanie tortur lub nieludzkiego i poniżającego traktowania, w celu wymuszenia zeznań lub przyznania się do winy[12].

Zasada wolności od samooskarżania, mimo że nie została wprost wyrażona w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka[13], to jednakże została wyinterpretowana przez Europejski Trybunał Praw Człowieka[14] z treści art. 6 ust. 1 Konwencji, który stanowi o prawie do rzetelnego procesu, i z art. 6 ust. 2 Konwencji, który stanowi o zasadzie domniemania niewinności[15].

Podobnie, mimo że nie została wyrażona wprost w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej[16], to przyjmuje się, że stanowi element prawa do obrony, o jakim mowa w art. 48 Karty[17]. Prawo do obrony wpisuje się zaś w szersze pojęcie „sprawiedliwego procesu", o którym mowa w art. 47 Karty[18].

W Unii Europejskiej trwają prace nad ujednoliceniem gwarancji procesowych służących oskarżonym w postępowaniu karnym. W tym celu Komisja Europejska w pierwszej kolejności przygotowała i opublikowała Zieloną Księgę[19], w której wskazała, że wolność od samooskarżania stanowi konsekwencję domniemania niewinności i element sprawiedliwego procesu[20]. Wyraźnie o wolności od samooskarżania stanowi Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/343 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do

---

10 Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r., Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167. Polska ratyfikowała Pakt, wszedł on w życie z dniem 18 czerwca 1977 r. Pakt posiada charakter wiążący i stanowi gwarancję podstawowych praw i wolności człowieka.

11 Por. R. Wieruszewski (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 281. Jak wskazuje P.K. Sowiński, *Uprawnienia składające się na prawo oskarżonego do obrony. Uwagi na tle czynności oskarżonego oraz organów procesowych*, Rzeszów 2012, s. 610, w świetle MPPOiP zasada *nemo se ipsum accusare tenetur* jest rozumiana wąsko, bo obejmuje tylko pewien rodzaj wypowiedzi, tj. zeznawanie i przyznanie.

12 Ibidem, s. 324.

13 Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 z późn. zm. Dalej: EKPCz.

14 Dalej: ETPCz.

15 Wyrok ETPCz z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie *Saunders p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 19187/91, pkt 68–69.

16 Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 389.

17 Prawo do niezeznawania przeciwko sobie zaliczają do uprawnień składających się na prawo do obrony: K. Kowalik-Bańczyk w: A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1271; K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych. W kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 347, 381; oraz T. Tridimas, *The General Principles of EU Law*, wyd. 2, Oxford 2006, s. 373.

18 K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach…*, s. 30.

19 Green Paper from the Commission: Procedural safeguards for Suspects and Defendants in Criminal Proceedings through the European Union, COM (2003) 75 final, 19 lutego 2003 r.

20 Szersze omówienie zob. A. Tęcza-Paciorek, *Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym*, Warszawa 2012, s. 133.

obecności na rozprawie w postępowaniu karnym[21]. W świetle Dyrektywy prawo do nieobciążania samego siebie stanowi ważny aspekt domniemania niewinności[22]. Państwa członkowskie mają zapewnić podejrzanym i oskarżonym prawo do nieobciążania samego siebie (art. 7 ust. 1), jednak korzystanie z tego prawa nie może stanowić przeszkody dla gromadzenia przez właściwe organy materiału dowodowego, który można zgodnie z prawem uzyskać przy zastosowaniu przewidzianych prawem środków przymusu i który istnieje niezależnie od woli podejrzanych lub oskarżonych (art. 7 ust. 3).

Jeśli chodzi o prawo polskie, to polska Konstytucja nie wyraża wprost wolności od samooskarżania się[23]. Istnienie tej zasady wywodzone jest jednakże z konstytucyjnego prawa do obrony, zasady ochrony godności człowieka i prawa do prywatności oraz prawa do sądu, zasadę tę łączy się z zasadą domniemania niewinności[24]. Na płaszczyźnie ustawowej wolność od samooskarżania została natomiast w polskim porządku prawnym zdefiniowana w art. 74 § 1 k.p.k. i art. 175 § 1 k.p.k.[25]

Zasada wolności od samooskarżania nie została wyrażona wprost w przepisach ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów[26]. Jednocześnie analizując artykuły dotyczące problematyki prawa konkurencji, jakie ukazały się w ostatnich latach w periodykach naukowych, jak i w prasie powszechnej, nie sposób nie zauważyć poglądów krytycznych w sprawie regulacji tej ustawy związanych z uprawnieniami dochodzeniowymi Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów[27]. Krytyka wymierzona jest w szczególności w przyznane organowi uprawnienie do żądania od przedsiębiorcy wszelkich niezbędnych dokumentów i informacji, którego realizacja może wiązać się z nałożeniem na przedsiębiorcę dotkliwej sankcji finansowej w wysokości do równowartości 50 000 000 euro (art. 50 ust. 1 w zw. z art. 106 ust. 2 uokik)[28]. Podstawą formułowania poglądów

---

21 Dz. U. UE L 65 z dnia 11 marca 2016 r., s. 1—11. Celem tej dyrektywy jest wzmocnienie prawa do rzetelnego procesu sądowego w postępowaniu karnym przez ustanowienie wspólnych norm minimalnych dotyczących niektórych aspektów domniemania niewinności (pkt 9 preambuły). Dyrektywa powinna mieć jednakże zastosowanie wyłącznie do postępowań karnych, nie powinna mieć zastosowania do postępowań cywilnych ani do postępowań administracyjnych, takich jak postępowania z zakresu konkurencji (pkt 11 preambuły).

22 Pkt 25-32 preambuły.

23 W doktrynie wyrażane jednakże były poglądy o potrzebie ujęcia tej zasady w Konstytucji – zob. J. Skupiński, *Konstytucyjne prawo do obrony*, Studia Prawnicze, 1989, nr 2—3, s. 207; S. Waltoś, *Proces karny w przyszłej Konstytucji PRL (Postulaty de lege ferenda na tle prawnoporównawczym)*, Państwo i Prawo, 1988, nr 10, s. 11. S. Waltoś postulował przy tym, aby zakaz wymuszania wyjaśnień, zeznań i oświadczeń rozciągał się nie tylko na proces karny – op. cit. Warto jednocześnie odnotować, że zasada wolności od samooskarżania funkcjonuje jako zasada konstytucyjna w niektórych państwach, np. przewiduje ją V poprawka do Konstytucji Stanów Zjednoczonych.

24 Zob. B. Nita, *Konstytucyjne zakorzenienie zasady…*, s. 220—234.

25 Ibidem, s. 220.

26 Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 369) – dalej: uokik.

27 Dalej: Prezes UOKiK albo Prezes Urzędu.

28 Por. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2011, s. 177—191; M. Bernatt, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów – potrzeba nowelizacji. Perspektywa sprawiedliwości proceduralnej*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2012, nr 1, s. 85; B. Turno, *Prawo odmowy przekazania informacji służącej wykryciu naruszenia reguł konkurencji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, RPEiS, 2009, z. 3, s. 43—46; J. Królak, *Pogwałcenie prawa do obrony, działanie prawa wstecz, łamanie konstytucji – rządowi prawnicy masakrują projekt kar dla menedżerów*, Puls Biznesu z dnia 18 lutego 2013 r.; J.K. Szymański, *UOKiK – prawo inkwizycji i stalinowskie metody karania za zamiar*, artykuł z dnia 4 lutego 2014 r. opublikowany w: http://interia360.pl/porady/porady-prawne/ — dostęp z dnia 25 stycznia 2015 r.; A. Krzyżanowska, *Polski UOKiK bardziej bezwzględny niż organy UE*, artykuł z dnia 18 sierpnia 2015 r. opublikowany w: http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/ – dostęp z dnia 10 października 2018 r.

krytycznych wobec obowiązującej ustawy jest to, że szeroki obowiązek przedsiębiorcy dostarczania informacji żądanych przez organ ochrony konkurencji prowadzi do naruszenia prawa do obrony i przeczy zasadzie wolności od samooskarżania się, a dodatkowo daje organowi antymonopolowemu możliwość pozyskiwania informacji, których ten nie uzyskałby, gdyby podjął własne działania dochodzeniowe. Jednocześnie zwraca się uwagę, że w ramach postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK uprawnienia dochodzeniowe przyznane temu organowi powinny być ograniczone poprzez przyznanie przedsiębiorcom wolności od samooskarżania się przynajmniej w stopniu przewidzianym w prawie UE. Postulat ten dotyczy przy tym nie tylko postępowań, w których Prezes UOKiK stosuje prawo unijne, rozpatrując sprawy praktyk ograniczających konkurencję, które mogą wpływać na handel między państwami członkowskimi UE (art. 101–102 TFUE)[29], ale także postępowań prowadzonych wyłącznie na podstawie prawa krajowego[30]. W konsekwencji zgłaszane są propozycje zmian w uokik polegających m.in. na wprowadzeniu nowych regulacji określających granice czynności dochodzeniowych Prezesa UOKiK, np. umożliwiających „odmowę przez przedsiębiorcę odpowiedzi na pytania, na które odpowiedź wiązałaby się z przyznaniem do naruszenia prawa ochrony konkurencji jak również możliwość odmowy dostarczenia dokumentów, które wskazują na naruszenie tego prawa"[31]. Pojawiające się w piśmiennictwie wątpliwości co do poprawności regulacji, na podstawie których Prezes UOKiK korzysta z uprawnienia do żądania od przedsiębiorców wszelkich koniecznych informacji i dokumentów, stały się inspiracją do podjęcia badań nad zgodnością tych regulacji z obowiązującymi standardami ochrony praw podstawowych. Wyniki tych badań są istotne dla ustalenia wzorca prawidłowego działania Prezesa UOKiK przy korzystaniu z uprawnień dochodzeniowych oraz dla oceny konieczności dokonania ewentualnych zmian legislacyjnych w uokik, a także mogą stanowić punkt odniesienia przy ocenie rzetelności postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK w postępowaniach sądowych mających na celu kontrolę decyzji wydanych przez ten organ.

2. Obszar badań

Przedmiotem badań podjętych w pracy jest **problematyka wolności przedsiębiorców od samooskarżania się** z punktu widzenia procedury postępowania przed polskim organem ochrony konkurencji, tj. Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, **w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję**, a zatem w tych postępowaniach, które dotyczą zawierania niedozwolonych porozumień oraz nadużywania pozycji dominującej. W tych bowiem postępowaniach w najbardziej wyrazisty sposób ujawnia się problem wolności od samooskarżania się, gdyż z jednej strony organ antymonopolowy dysponuje w nich bardzo szerokimi uprawnieniami do żądania informacji i dokumentów, a z drugiej – w odpowiednich przepisach

29 Podstawą do prowadzenia przez Prezesa UOKiK postępowań w sprawach praktyk przedsiębiorców naruszających unijne prawo konkurencji jest art. 29 ust. 2 pkt 1 uokik. Zgodnie z nim „Prezes UOKiK jest organem wykonującym zadania nałożone na władze państw członkowskich Unii Europejskiej na podstawie art. 104 i art. 105 TFUE. W szczególności Prezes Urzędu jest właściwym organem ochrony konkurencji w rozumieniu art. 35 rozporządzenia nr 1/2003/WE".

30 M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 190–191; B. Turno, *Prawo odmowy przekazania informacji…*, s. 45, 47–48. Zob. także K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach…*, s. 559–562, która to autorka wskazuje jednakże, że kwestia harmonizacji rozwiązań unijnych i krajowych w sytuacjach czysto krajowych jest niejasna, postuluje natomiast stosowanie unijnego dorobku dotyczącego prawa do obrony, w sytuacji gdy krajowy organ ochrony konkurencji stosuje art. 101 lub 102 TFUE.

31 M. Bernatt, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów – potrzeba nowelizacji…*, s. 90–91 i 93.

prawa antymonopolowego nie uregulowano granic stosowania tych uprawnień ze względu na wolność od samooskarżania się.

Postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję stanowią tylko część prawa antymonopolowego (prawa ochrony konkurencji)[32]. Poza obszarem zainteresowania niniejszej pracy pozostawione zostały postępowania w sprawach koncentracji przedsiębiorstw. Trzeba mieć na uwadze, że postępowania te mają odmienny charakter od postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, gdyż dotyczą legalnych działań przedsiębiorców, a co za tym idzie: nie ma potrzeby stosowania w nich metod śledczych[33]. Praca nie dotyczy ponadto działów prawa konkurencji, takich jak pomoc publiczna i zwalczanie nieuczciwej konkurencji. Obiektem badań nie są także prowadzone przez Prezesa UOKiK postępowania w sprawach naruszenia zbiorowych interesów konsumentów i postępowania o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone[34], ani też procedury regulujące prywatnoprawne dochodzenie roszczeń z tytułu naruszenia prawa konkurencji (ang. *private enforcement*). Korzystanie przez Prezesa Urzędu z pełnego zakresu uprawnień dochodzeniowych ma miejsce w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Tylko w tych postępowaniach Prezes UOKiK może korzystać z uprawnienia do przeprowadzenia przeszukania u przedsiębiorców (art. 105n ust. 1 uokik) albo wnioskować do sądu o zgodę na przeprowadzenie przeszukania przez Policję miejsc prywatnych (art. 91 uokik)[35]. Zatem to postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję stwarzają największe ryzyko naruszenia prawa do wolności od samooskarżania się.

Postępowanie w sprawach praktyk ograniczających konkurencję jest prowadzone przeciwko określonemu przedsiębiorcy[36] i kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, w której – na podstawie pozyskanych informacji i dokumentów – organ dokonuje oceny danej praktyki przedsiębiorcy, mogąc również nałożyć na niego karę pieniężną. Wszczęcie postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję wymaga wydania przez organ antymonopolowy postanowienia, w którego treści organ wskazuje podmiot, którego postępowanie dotyczy, i rodzaj praktyki antymonopolowej, jaka

---

32 W literaturze wskazuje się, że prawo konkurencji składa się z trzech działów: prawa antymonopolowego, postępowań w sprawach pomocy publicznej i prawa służącego zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – tak M. Król-Bogomilska, *Zwalczanie karteli w prawie antymonopolowym i karnym*, Warszawa 2013, s. 36. Prawo antymonopolowe składa się zaś z regulacji ustanawiających nadzór nad koncentracjami przedsiębiorców oraz norm dotyczących przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję w postaci porozumień ograniczających konkurencję i indywidualnych zachowań podmiotów posiadających znaczną siłę rynkową – por. G. Materna, *Zmowy przetargowe w prawie ochrony konkurencji i prawie karnym*, Warszawa 2016, s. 39.

33 Zob. M. Błachucki, R. Stankiewicz, *Kontrola przedsiębiorcy w prawie antymonopolowym*, w: M. Pawełczyk, R. Stankiewicz (red.), *Kontrola działalności gospodarczej*, Warszawa 2013, s. 52, którzy wskazują, że w sprawach koncentracji Prezes UOKiK dotychczas nigdy nie skorzystał ze swoich uprawnień śledczych.

34 Zgodnie z art. 49 uokik Prezes UOKiK prowadzi postępowania: w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, w sprawach nakładania kar pieniężnych, w sprawach koncentracji.

35 Tak B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 1055; tak samo M. Bernatt w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1117, 1120, 1294.

36 Należy jednocześnie mieć na uwadze, że zgodnie z art. 88 ust. 3 uokik w sprawach porozumień ograniczających konkurencję, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–6 ustawy lub w art. 101 ust. 1 lit. a–e TFUE, Prezes Urzędu wszczyna jedno postępowanie w sprawie: 1) naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu określonego w tych przepisach; 2) dopuszczenia przez osobę zarządzającą do naruszenia przez przedsiębiorcę tego zakazu. Tym samym we wskazanych kategoriach spraw status strony postępowania obok przedsiębiorcy może mieć także osoba zarządzająca.

jest temu podmiotowi zarzucana[37]. Przedsiębiorca, wobec którego zostało wszczęte takie postępowanie, ma status strony postępowania[38]. Trzeba jednak od razu podkreślić, że realizacja uprawnień dochodzeniowych Prezesa UOKiK może mieć miejsce nie tylko w toku „właściwego" postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, ale także w toku postępowania wyjaśniającego (art. 48 ust. 1 uokik[39]) poprzedzającego takie postępowanie, oraz postępowań w sprawie nakładania kar pieniężnych (art. 106 uokik[40], art. 107 uokik[41])[42], które prowadzone są w ścisłym powiązaniu z postępowaniami w sprawach praktyk ograniczających konkurencję.

Postępowanie wyjaśniające, w przeciwieństwie do postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, nie jest prowadzone przeciwko określonemu przedsiębiorcy[43] i przedsiębiorca nie ma w nim statusu strony postępowania[44]. Postępowanie wyjaśniające służy wstępnemu ustaleniu, czy nastąpiło naruszenie przepisów ustawy uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego, w tym czy sprawa ma charakter antymonopolowy (art. 48 ust. 2 pkt 1 uokik). Ma zatem charakter

---

37 Art. 88 ust. 2 uokik; J. Krüger w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 1025.

38 Przykładowo – spośród 12 postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, które zakończyły się wydaniem decyzji w 2017 r., 10 było poprzedzonych postępowaniem wyjaśniającym – zob. Decyzja Nr RKT 4/2017 z dnia 19 kwietnia 2017 r.; Decyzja Nr RWR 1/2017 z dnia 15 maja 2017 r.; Decyzja Nr RPZ 5/2017 z dnia 13 września 2017 r.; Decyzja Nr RWR 6/2017 z dnia 11 października 2017 r.; Decyzja Nr RDG 5/2017 z dnia 17 października 2017 r.; Decyzja Nr RKT 10/2017 z dnia 22 grudnia 2017 r.; Decyzja Nr RŁO 8/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r.; Decyzja Nr RKT 12/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r.; Decyzja Nr RWR 13/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r.; Decyzja Nr DOK 3/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r. Pozostałe 2 postępowania nie były poprzedzone postępowaniem wyjaśniającym, gdyż prowadzenie go było zbędne – zob. Decyzja Nr DOK 1/2017 z dnia 3 sierpnia 2017 r. (decyzja umarzająca postępowanie – kontynuacja postępowania zakończonego w dniu 20 lipca 2011 r. decyzją nr DOK-6/2011); oraz Decyzja Nr DOK 2/2017 z dnia 2 października 2017 r. (postępowanie wszczęte na podstawie materiału dowodowego z akt śledztwa prowadzonego wcześniej przez prokuraturę).

39 Art. 88 ust. 1 uokik.

40 Art. 48 ust. 1 uokik stanowi, że Prezes Urzędu może wszcząć z urzędu, w drodze postanowienia, postępowanie wyjaśniające, jeżeli okoliczności wskazują na możliwość naruszenia przepisów ustawy, w sprawach dotyczących określonej gałęzi gospodarki, w sprawach dotyczących ochrony interesów konsumentów oraz w innych przypadkach, gdy ustawa tak stanowi. Zgodnie z art. 48 ust. 2 pkt 1 uokik postępowanie wyjaśniające może mieć na celu w szczególności wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie przepisów ustawy uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego, w tym czy sprawa ma charakter antymonopolowy.

41 Art. 106 ust. 1 pkt 1, 2 uokik stanowią o możliwości nałożenia przez Prezesa Urzędu na przedsiębiorcę kary pieniężnej z tytułu stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Art. 106 ust. 2 pkt 2, 3, 4 uokik stanowią o możliwości nałożenia przez Prezesa Urzędu na przedsiębiorcę kary pieniężnej za nieudzielenie informacji żądanych przez Prezesa Urzędu, udzielenie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji, uniemożliwianie lub utrudnianie przeprowadzenia kontroli lub przeszukania.

42 Art. 107 uokik stanowi o możliwości nałożenia przez Prezesa Urzędu na przedsiębiorcę kary pieniężnej za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu decyzji, postanowień wydanych na podstawie art. 105g ust. 1 lub wyroków sądowych w sprawach z zakresu praktyk ograniczających konkurencję.

43 Obok art. 106 i 107 uokik podstawę nakładania przez Prezesa Urzędu kar pieniężnych stanowi art. 108 uokik dotyczący kar nakładanych na osoby fizyczne niemające statusu przedsiębiorcy. W ocenie Autorki pracy w ramach postępowań prowadzonych na podstawie art. 108 uokik nie istnieje ryzyko naruszenia wolności od samooskarżania się ze względu na korzystanie przez organ antymonopolowy z jego szczególnych uprawnień dochodzeniowych wynikających z art. 50 ust. 1 uokik (obowiązek udzielenia informacji), art. 105a i art. 105i uokik (kontrola) oraz art. 105n uokik (przeszukanie), gdyż uprawnienia te mogą być stosowane tylko wobec przedsiębiorców (zob. M. Bernatt w: T. Skoczny, *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 929, który wskazuje, że na podstawie art. 50 ust. 1 uokik nie można żądać informacji od osoby, gdy nie ma ona statusu przedsiębiorcy). Przeszukania, o których mowa w art. 105n i 91 uokik, mogą być przeprowadzone tylko w toku postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję i poprzedzającego go postępowania wyjaśniającego (tak B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 1055; tak samo M. Bernatt w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 1117, 1120, 1294).

44 A. Jurkowska-Gomułka w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 909.

pomocniczy względem postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję[45]. Jego przeprowadzenie nie jest niezbędnym warunkiem wszczęcia postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję[46]. Z analizy orzecznictwa Prezesa UOKiK wynika jednakże, że prowadzenie postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję co do zasady poprzedzane jest etapem postępowania wyjaśniającego[47], a materiał dowodowy zgromadzony w postępowaniu wyjaśniającym zaliczany jest w poczet materiału dowodowego w postępowaniu właściwym[48]. Z powyższych względów podjęta w pracy analiza zagadnienia wolności od samooskarżenia dotyczy zarówno sytuacji, gdy uprawnienia dochodzeniowe Prezesa Urzędu realizowane są we „właściwych" postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, jak i poprzedzających je postępowaniach wyjaśniających.

Jeśli chodzi o postępowania w sprawach nakładania kar pieniężnych, to trzeba zauważyć, że kary pieniężne z tytułu stosowania praktyki ograniczającej konkurencję, o jakich mowa w art. 106 ust. 1 pkt 1 i 2 uokik, mogą być nakładane tylko w decyzji kończącej postępowanie w sprawie, a zatem ich nałożenie nie wiąże się ze wszczęciem przez Prezesa UOKiK odrębnego postępowania[49]. Podobnie kary nakładane na osoby zarządzające są nakładane wyłącznie w decyzji, w której Prezes UOKiK nakłada karę pieniężną na przedsiębiorcę (art. 106a ust. 2 uokik). Prezes UOKiK wszczyna jedno postępowanie antymonopolowe w sprawie podejrzenia stosowania przez określonego przedsiębiorcę praktyki ograniczającej konkurencję oraz dopuszczenia przez osobę zarządzającą do naruszenia przez przedsiębiorcę tego zakazu[50]. Z powyższych względów należy uznać, że postępowania w sprawach kar, o jakich mowa w art. 106 ust. 1 pkt 1 i 2 uokik i art. 106a ust. 1 uokik, są integralnie związane z postępowaniami w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, a tym samym analiza zagadnienia wolności od samooskarżania w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję w sposób nieunikniony dotyczyć musi także postępowań w sprawach kar nakładanych z tytułu stosowania tych praktyk. Kary pieniężne z tytułu naruszeń proceduralnych, o których mowa w art. 106 ust. 2 uokik i art. 107 uokik, choć dotyczą działań lub zaniechań związanych z postępowaniami w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, są natomiast karami samoistnymi[51]. Oznacza to, że do ich nałożenia konieczne jest wszczęcie odrębnego postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Z tego względu postępowania prowadzone na podstawie art. 106 ust. 2 uokik i art. 107 uokik poddane są w niniejszej pracy analizie tylko w takim zakresie, w jakim konieczne jest rozstrzygnięcie, czy mają do nich zastosowanie

---

45 K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 767.
46 Ibidem.
47 A. Jurkowska-Gomułka w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 909.
48 Art. 73 ust. 2 pkt 2 uokik; uchwała SN z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. III SZP 1/10, OSNAPiUS 2011 Nr 5–6, poz. 89. Warto przy tym zauważyć, że w literaturze prezentowany jest pogląd, iż korzystanie przez Prezesa UOKiK z uprawnienia do gromadzenia materiału dowodowego głównie na etapie postępowania wyjaśniającego może mieć negatywny wpływ na prawo przedsiębiorców do obrony w postępowaniu – zob. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 103, 178, 201–204.
49 J. Krüger w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 866.
50 A. Piszcz w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 314. Takie ukształtowanie zasad postępowania wynika z tego, że art. 6a uokik nie jest szczególnym rodzajem naruszenia antymonopolowego, lecz jedynie rozszerza zakres podmiotów ponoszących odpowiedzialność za takie naruszenie – tak K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 294.
51 Pojęciem „kary samoistnej" posługuje się K. Kohutek w: K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 1006, 1027.

takie same standardy ochrony wolności od samooskarżania się, jak w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję[52].

Na koniec trzeba wskazać, że korzystanie przez Prezesa Urzędu z uprawnień do pozyskiwania informacji i dokumentów może mieć miejsce także poza prowadzonymi przez Prezesa Urzędu postępowaniami w sprawach praktyk ograniczających konkurencję[53]. Ma to miejsce wtedy, gdy Prezes Urzędu przeprowadza kontrolę lub dokonuje przeszukania na wniosek Komisji Europejskiej lub państwa członkowskiego Unii Europejskiej (art. 105i uokik)[54]. W związku z tym, że prowadzenie kontroli i przeszukań na rzecz Komisji lub innego państwa członkowskiego odbywa się na podstawie krajowych przepisów proceduralnych, zagadnienie wolności od samooskarżania w unijnych postępowaniach przed Prezesem Urzędu będzie przedmiotem analizy w niniejszej pracy. Jest to zasadne, tym bardziej że w literaturze postuluje się, aby Prezes Urzędu w ramach kontroli zleconych zapewnił przedsiębiorcom co najmniej taki sam poziom ochrony, jaki mają w postępowaniu kontrolnym przed Komisją[55].

W drugiej kolejności należy wskazać, że wymienione kategorie postępowań przed Prezesem UOKiK uczyniono w niniejszej pracy przedmiotem analiz dotyczących zakresu realizowania w nich wolności od samooskarżania się. Mając na uwadze to, że pojęcie „samooskarżenie" może być postrzegane w różny sposób[56], należy podkreślić, że w rozprawie doktorskiej pojęcie „wolności od samooskarżania" rozumiane jest szeroko, jako **wolność przedsiębiorcy od bycia zmuszanym przez organ do przedstawiania dowodów przeciwko sobie**. Tak rozumiana wolność od samooskarżania się w naturalny sposób rodzi pytanie o unormowania (rodzaje uprawnień dochodzeniowych Prezesa UOKiK), które mogą wywołać wątpliwości co do ich zgodności ze wskazaną zasadą. Trzeba mieć na uwadze, że Prezes UOKiK został wyposażony przez ustawodawcę w różne uprawnienia dochodzeniowe. Należą do nich:

a) prawo żądania od przedsiębiorcy przekazania wszelkich informacji i dokumentów (art. 50 ust. 1 uokik),

b) prawo zwrócenia się do każdego (a zatem i do przedsiębiorcy) z prośbą o przekazanie wyjaśnień dotyczących istotnych okoliczności sprawy (art. 50 ust. 3 uokik),

c) prawo przeprowadzania u przedsiębiorcy kontroli (art. 105a–105m uokik),

d) prawo przeprowadzenia u przedsiębiorcy przeszukania (art. 105n–105q uokik),

52 Zob. Rozdział III pkt 2.5.
53 B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 1332.
54 Szerzej na ten temat zob. ibidem, s. 1337–1339.
55 Ibidem, s. 1339.
56 Jak wskazuje W. Daszkiewicz w: *Samooskarżenie a prawo do milczenia*, Państwo i Prawo, 1974, z. 2, s. 3, w najściślejszym znaczeniu pojęcie samooskarżenia oznacza „złożenie oświadczenia o popełnionym przez siebie przestępstwie lub wykroczeniu, o którym organa powołane do ścigania w ogóle nie wiedziały bądź miały wprawdzie informację o zdarzeniu, ale nie wiązały go z tą osobą albo nie miały dostatecznych podstaw, aby podjąć przeciwko niej ściganie". Szerszy zakres samooskarżenia obejmuje „każde oświadczenie stwierdzające popełnienie przestępstwa przez osobę składającą to oświadczenie, a więc i przyznanie się do winy", najszersze rozumienie oznacza „każde dostarczenie przeciwko sobie dowodów, które wprost lub pośrednio mogą wskazywać na popełnienie przestępstwa". Ze względu na aktualne brzmienie art. 74 § 1 k.p.k., który stanowi o tym, że oskarżony nie ma obowiązku dostarczania dowodów na swoją niekorzyść, w literaturze wskazuje się jednakże, że obecnie znaczenie tego terminu „wykracza poza wykładnię językową opartą na regułach semantycznych" – tak M. Klejnowska, O*skarżony jako osobowe źródło informacji o przestępstwie*, Zakamycze 2004, s. 24.

e) prawo wystąpienia do sądu o wyrażenie zgody na dokonanie przez Policję przeszukania „w miejscach prywatnych" (art. 91 uokik).

Niewątpliwie istotnym uprawnieniem ustawowym przysługującym Prezesowi Urzędu i służącym pozyskaniu dowodów w toku postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję jest także:

f) prawo przeprowadzenia rozprawy i przesłuchania stron, świadków oraz zasięgnięcia opinii biegłych (art. 60 uokik).

Niezależnie od powyższego trzeba wskazać, że Prezes UOKiK wyposażony został w kompetencje do pozyskiwania materiału dowodowego poza prowadzonymi przez siebie postępowaniami, tzn.:

g) „bez wszczynania postępowania" może skierować do przedsiębiorcy wystąpienie o zajęcie stanowiska (art. 49a uokik),

h) „bez wszczynania odrębnego postępowania", działając w ramach postępowania wszczętego przez Komisję albo inne państwo członkowskie, albo udzielając Komisji w prowadzonej przez nią kontroli, przeprowadza kontrole lub przeszukania na wniosek Komisji lub organu ochrony państwa członkowskiego (art. 105i uokik).

W literaturze i orzecznictwie zwraca się uwagę, że wyposażenie organu ochrony konkurencji w szerokie uprawnienia dochodzeniowe ma kluczowe znaczenie dla wykonywania przez ten organ jego zadań ustawowych. Jest tak ze względu na charakter praktyk antykonkurencyjnych, które są trudno wykrywalne i zwykle wymagają zgromadzenia informacji niewystępujących w oficjalnych dokumentach przedsiębiorstwa[57]. Udowodnienie istnienia niedozwolonego porozumienia dla swojej skuteczności może wymagać podejmowania przez organ działań „z zaskoczenia" i uzasadnia wykorzystywanie najdalej idących uprawnień dochodzeniowych (kontroli, przeszukania) już na etapie postępowania wyjaśniającego[58]. Aby sprostać wyzwaniom związanym z wykrywaniem naruszeń konkurencji, organ antymonopolowy musi być wyposażony w odpowiednie instrumenty prawne, a także na bieżąco przyswajać nowe rozwiązania technologiczne przydatne w przeprowadzaniu kontroli i przeszukań, gdyż rozwój technik komunikacyjnych i informatycznych ułatwia przedsiębiorcom ukrywanie niedozwolonych porozumień. Na potrzeby w tym zakresie zwraca uwagę ustawodawca[59], który sukcesywnie wdraża rozwiązania prawne mające zwiększyć skuteczność organu

57 Zob. M. Błachucki, R. Stankiewicz, *Kontrola przedsiębiorcy w prawie antymonopolowym…*, s. 47; G. Materna, *Realizacja przez Komisję Europejską uprawnień kontrolnych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji*, EPS, 2015, nr 7, s. 36; wyrok TS z dnia 22 października 2002 r. w sprawie C 94/00 *Roquette Frères p. Komisji*, Zb. Orz. 2002, s. I–9011, pkt 88; wyrok Sądu z dnia 25 listopada 2014 r. w sprawie T-402/13 *Orange p. Komisji*, ECLI:EU:T:2014:991, pkt 63–64; wyrok Sądu z dnia 6 września 2013 r. w sprawach połączonych T-289/11, T-290/11, T-521/11, *Deutsche Bahn p. Komisji*, ECLI:EU:T:2012:20, pkt 208. Zob. także Decyzję Prezesa UOKiK z dnia 8 grudnia 2009 r. Nr DOK 7/2009, w której Prezes UOKiK wskazał, iż „(…) z uwagi na fakt, że zakaz uczestnictwa w antykonkurencyjnych porozumieniach i grożące za to kary są dobrze znane, jest zrozumiałe, że działania jakie za sobą pociągają takie porozumienia są skryte, spotkania są potajemne, a dokumenty związane z porozumieniem są ograniczone do minimum". Tak samo SN w wyroku z dnia 9 sierpnia 2006 r., sygn. III SK 6/06, Lex nr 354144, stwierdził, że porozumienia cenowe „nie tylko nie przybierają postaci pisemnych umów, lecz nawet są otaczane przez biorących w nim udział przedsiębiorców pełną dyskrecją".

58 Por. M. Bernatt, G. Materna w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 1215.

59 Zob. uzasadnienie projektu ustawy z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 945), s. 41, dostępne na: http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1703 – dostęp z dnia 11 października 2018 r.

i wykrywalność najcięższych naruszeń konkurencji, a także sam organ, który za jeden ze swoich priorytetów uznaje „doskonalenie technik wykrywania antykonkurencyjnych porozumień”[60].

Wskazane powyżej metody pozyskiwania materiału dowodowego mają związek z realizacją przez Prezesa UOKiK jego ustawowych uprawnień i, jak wskazano na wstępie, mają umożliwić Prezesowi Urzędu skuteczną walkę z naruszeniami prawa konkurencji. Metody te nie wyczerpują jednak katalogu metod pozyskiwania informacji przez ten organ. Prezes Urzędu pozyskuje potrzebny materiał dowodowy również:

i) w związku z wykonywaniem swoich zadań ustawowych (np. otrzymuje informacje przekazywane przez inne organy[61], zawiadomienia[62], wnioski składane przez przedsiębiorców[63]), a także

j) uzyskuje informacje w ramach własnej aktywności dowodowej (analizy rynku, biały wywiad, screening), a zatem pozyskuje dowody ze „źródeł własnych”.

Analizując wskazane sposoby pozyskiwania przez Prezesa Urzędu materiału dowodowego, można dokonać ich klasyfikacji ze względu na:

1. źródło pozyskania: dowody ze źródeł własnych (wskazane wyżej w pkt i–j), dowody pozyskane od przedsiębiorcy, ewentualnie innych osób, np. świadków (pkt a– h),

2. moment pozyskania: dowody pozyskane w toku postępowania (pkt a–f), dowody pozyskane bez konieczności wszczynania postępowania (pkt g–h),

3. dobrowolność/przymus dostarczenia dowodu organowi: dowody dostarczone organowi dobrowolnie (pkt b, g, i), dowody dostarczone w wyniku wykonania ustawowego obowiązku dostarczenia dowodu (pkt a, c–f, h),

4. aktywne/pasywne dostarczanie dowodu organowi: dowody dostarczone w wyniku współpracy z organem (pkt a–c, f–i), dowody pozyskane przez organ wyłącznie w wyniku jego własnej aktywności dowodowej (pkt d, e – przeszukanie[64]).

---

60 Zob. Polityka konkurencji na lata 2014–2018, http://uokik.gov.pl/download.php?plik+14691 – dostęp z dnia 11 października 2018 r.

61 Zob. art. 31 pkt 5 uokik, który stanowi m.in. podstawę do wymiany informacji w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji – szerzej na ten temat zob. K. Jaroszyński w: T. Skoczny, *Ustawa o ochronie konkurencji*..., s. 846–847.

62 Zob. art. 86 i art. 100 uokik.

63 Zob. art. 89a uokik (dobrowolne poddanie się karze), art. 113 uokik (wniosek o odroczenie kary lub rozłożenie jej na raty), art. 113a (wniosek leniency).

64 Powyższe przy przyjęciu, że przeprowadzenie przez organ przeszukania w trybie art. 105n i 91 uokik nie wymaga podejmowania współpracy z organem – tak B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 1210, 1367. Należy jednak podkreślić, że w literaturze zwraca się uwagę na to, iż w przypadku przeszukania prowadzonego na podstawie art. 105n uokik rozróżnienie między obowiązkiem aktywnego współdziałania w toku kontroli od pasywnego „znoszenia” przeszukania może budzić wątpliwości ze względu na zawarte w art. 105q pkt 1 uokik odesłanie do art. 105d ust. 1 pkt 1–4 uokik – zob. M. Bernatt w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1292. Autor ten stoi jednocześnie na stanowisku, że osoba, u której prowadzone jest przeszukanie na podstawie art. 91 uokik, powinna realizować obowiązki wskazane w art. 105d ust. 1–4 uokik – tamże s. 1120, choć rozwiązanie to ocenia negatywnie (zob. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 222). Wobec braku jednolitego stanowiska piśmiennictwa w tym zakresie, a także mając na uwadze art. 108 ust. 3 pkt 1 uokik przewidujący kary pieniężne w przypadku nieudzielenia lub udzielenia nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji w toku przeszukania, przeszukania prowadzone na podstawie art. 91 i art. 105n uokik zaliczone zostały w dalszej części pracy do uprawnień dochodzeniowych Prezesa UOKiK, które nakładają obowiązek współdziałania z organem i stwarzają ryzyko naruszenia wolności od samooskarżenia się.

Pozyskiwanie przez Prezesa UOKiK materiału dowodowego następuje zatem w różny sposób, nie zawsze ma związek z realizacją przez Prezesa Urzędu jego uprawnień dochodzeniowych w toku toczącego się postępowania, nie zawsze wiąże się z zastosowaniem przymusu wobec przedsiębiorcy, nie zawsze wymaga aktywności ze strony przedsiębiorcy.

Mając na uwadze to, że tematem rozprawy jest wolność od samooskarżania rozumiana jako wolność od bycia zmuszanym przez organ do przedstawiania dowodów przeciwko sobie, **przedmiotem badań** w niniejszej pracy są tylko te sposoby gromadzenia przez Prezesa Urzędu materiału dowodowego, które stanowią realizację jego szczególnych ustawowych uprawnień dochodzeniowych w toku postępowania i jednocześnie nakładają na przedsiębiorcę obowiązki dostarczania na żądanie organu informacji i dowodów, a tym samym stwarzają ryzyko naruszenia wolności od samooskarżania, czyli regulacje **art. 50 ust. 1 uokik**, **art. 105b ust. 1** oraz **art. 105d ust. 1 uokik**. Tym samym w pracy nie dokonywano szczegółowej analizy tych sytuacji, w których organ pozyskuje informacje ze źródeł własnych, albo przedsiębiorca przekazuje organowi informacje dobrowolnie (art. 49a, art. 50 ust. 3 uokik, art. 89a, art. 113, art. 113a uokik)[65]. Jednocześnie w pracy poczyniono założenie, że uprawnienia Prezesa Urzędu związane z możliwością przeprowadzenia rozprawy i przesłuchania na niej świadków i stron nie są szczególnymi uprawnieniami dochodzeniowymi Prezesa Urzędu. Ze względu na to, że Prezes Urzędu przeprowadza dowody w oparciu o przepisy procedury cywilnej (art. 84 uokik), sytuacja przedsiębiorcy – strony postępowania, oraz przedsiębiorcy – ewentualnego świadka w postępowaniu nie odbiega od sytuacji uczestników zwykłego postępowania cywilnego przed sądem powszechnym[66].

Mając na względzie zakreślony obszar badań, w pracy nie podjęto też szczegółowej analizy problematyki wolności od samooskarżania się osób zarządzających[67]. Odpowiedzialność osób zarządzających[68] została wprowadzona do uokik ustawą z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy Kodeks postępowania cywilnego[69]. Intencją projektodawcy tej ustawy było

---

65 Zob. jednak uwagi w Rozdziale III pkt 2.5, dotyczące ryzyka naruszenia wolności od samooskarżania się w przypadku korzystania z procedur leniency i dobrowolnego poddania się karze.

66 W związku z powyższym zagadnienia dotyczące pozyskiwania dowodów na rozprawie zostały zaprezentowane wyłącznie w części pracy poświęconej gromadzeniu dowodów w procedurze cywilnej i hybrydowemu charakterowi postępowania prowadzonego przez Prezesa Urzędu – zob. Rozdział V pkt 4, Rozdział VI pkt 2.

67 Zob. jednak uwagi zawarte w Rozdziale II pkt 3.1 i 4.1, dotyczące zakresu podmiotowego obowiązku przekazywania informacji i dokumentów Prezesowi UOKiK w odpowiedzi na pisemne wezwania i w toku kontroli oraz uwagi w Rozdziale II pkt 5.1 i w Rozdziale VI pkt 3, dotyczące stosowania wobec tych osób art. 105d uokik w toku przeszukań prowadzonych na podstawie art. 91 uokik, a także uwagi w Rozdziale III pkt 2.3, dotyczące ryzyka naruszenia wolności od samooskarżania się tych osób.

68 Zgodnie z art. 4 pkt 3a uokik przez osobę zarządzającą rozumie się kierującego przedsiębiorstwem, w szczególności osobę pełniącą funkcję kierowniczą lub wchodzącą w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy. Zgodnie z art. 6a uokik w przypadku stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorcę zakazów określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1–6 ustawy lub w art. 101 ust. 1 lit. a–e TFUE, odpowiedzialności podlega również osoba zarządzająca, która w ramach sprawowania swojej funkcji w czasie trwania stwierdzonego naruszenia tych zakazów umyślnie dopuściła przez swoje działanie lub zaniechanie do naruszenia przez tego przedsiębiorcę wymienionych zakazów. Zgodnie z art. 88 ust. 3 uokik w sprawach porozumień ograniczających konkurencję, o których mowa w art. 6 ust. 1 pkt 1–6 ustawy lub w art. 101 ust. 1 lit. a–e TFUE, Prezes Urzędu wszczyna jedno postępowanie w sprawie: 1) naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu określonego w tych przepisach; 2) dopuszczenia przez osobę zarządzającą do naruszenia przez przedsiębiorcę tego zakazu.

69 Dz. U. z 2014 r., poz. 945. Ustawa weszła w życie 18 stycznia 2015 r.

przyznanie Prezesowi UOKiK uprawnienia do nakładania na osoby fizyczne pełniące funkcje kierownicze kar pieniężnych za dopuszczenie do naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu praktyk ograniczających konkurencję[70]. W taki też sposób Prezes UOKiK interpretuje nowe przepisy, wskazując, że przewidują one odpowiedzialność osób fizycznych kierujących przedsiębiorstwem za zawarcie przez przedsiębiorcę niedozwolonego porozumienia ograniczającego konkurencję. Prezes UOKiK wskazuje jednak jednocześnie, że „za osobę zarządzającą może również zostać uznana osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą"[71]. Tym samym w postępowaniach dotyczących stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorcę zakazów określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1–6 uokik lub w art. 101 ust. 1 lit. a–e TFUE status strony postępowania obok przedsiębiorcy może mieć osoba fizyczna, zarówno taka, która nie prowadzi działalności gospodarczej, i taka, która taką działalność prowadzi. W pracy poczyniono założenie, że osoby zarządzające będące osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej ani też osoby zarządzające, które taką działalność prowadzą, nie są adresatami obowiązków wynikających z art. 50 ust. 1 i art. 105b ust. 1 uokik[72]. Przyjęcie odmiennych założeń prowadziłoby do nierównego traktowania osób fizycznych, którym przypisuje się status osoby zarządzającej. Zakres nałożonych na te osoby obowiązków informacyjnych zależałby bowiem wyłącznie od formy prawnej, w jakiej osoby te podejmują czynności związane z kierowaniem przedsiębiorcą[73], ta zaś sama w sobie nie ma związku z działaniami lub zaniechaniami tych osób, które doprowadziły do naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję.

3. Cele pracy

W rozprawie postawione zostały pytania o to, w jakim stopniu regulacje z zakresu prawa ochrony konkurencji i praktyka ich stosowania są zgodne z obowiązującymi standardami ochrony praw podstawowych. **Celem rozprawy doktorskiej jest odpowiedź na pytanie, czy nałożone na przedsiębiorców ustawowe obowiązki w zakresie dostarczania informacji i dokumentów żądanych przez Prezesa UOKiK prowadzą**

---

70 Zob. założenia do projektu ustawy z dnia 15 maja 2012 r. – dostępne na https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/43452/katalog/43458#43458/ – dostęp z dnia 9 lutego 2019 r.

71 Zob. Informacje dotyczące „Kar dla osób fizycznych" opublikowane na http://konkurencja.uokik.gov.pl/kary-dla-osob-fizycznych/ – dostęp z dnia 23 lutego 2019 r. Przy okazji trzeba jednak zauważyć, że w literaturze prezentowany jest pogląd, iż literalne brzmienie art. 4 pkt 3a uokik nie wyklucza możliwości uznania za osobę zarządzającą także osoby niebędącej osobą fizyczną, która posiada status przedsiębiorcy. Może to przykładowo dotyczyć spółek kapitałowych prawa obcego, w których funkcję członka zarządu pełni osoba prawna, lub spółek komandytowych, w których komplementariuszem jest osoba prawna. W takich wypadkach odpowiedzialność osobistą za umyślne dopuszczenie do naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu porozumień ograniczających konkurencję ponosi osoba prawna – tak A. Piszcz w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 115; M. Kulesza, *Zakres podmiotowy pojęcia osoby zarządzającej w znowelizowanej ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów*, iKAR, 2015, nr 4(4), s. 108 i 109. Ze względu na to, że sam Prezes UOKiK zawęża pojęcie osoby zarządzającej do osób fizycznych, w niniejszej pracy poczyniono założenie, że status osoby zarządzającej może posiadać wyłącznie osoba fizyczna. Wydaje się, że założenie to jest trafne także w przypadku podmiotów, w których kierującym przedsiębiorstwem jest osoba prawna. W takim wypadku status osoby zarządzającej przysługiwać powinien osobom fizycznym kierującym taką osobą prawną. Nawet gdy w skład organu zarządzającego wchodzi inna osoba prawna, kompetencje organu zawsze wykonuje osoba fizyczna.

72 Szerzej na ten temat zob. Rozdział II pkt 3.1 i 4.1.

73 Np. kierownik – umowa o pracę, menadżer – kontrakt menadżerski wykonywany w ramach działalności gospodarczej.

do naruszenia wolności od samooskarżania się, mając na uwadze obowiązujące standardy ochrony praw podstawowych.

W związku z tym w pracy podjęto badania dotyczące postrzegania wolności od samooskarżania się w świetle standardów ochrony praw podstawowych wynikających z EKPCz, prawa unijnego oraz Konstytucji i przepisów krajowych procedur karnej, administracyjnej i cywilnej. W dalszej kolejności poczyniono ustalenia, czy polski organ antymonopolowy jest związany poszczególnymi analizowanymi standardami. Powyższe miało na celu ustalenie, czy wobec szerokich obowiązków informacyjnych nałożonych na przedsiębiorców przepisami uokik wolność od samooskarżenia powinna być respektowana w postępowaniach przed Prezesem UOKiK, a jeśli tak, to jakie są jej źródła. W ostatniej części pracy podjęto natomiast badania nad porównaniem obowiązujących standardów ochrony wolności od samooskarżania się oraz próbę ustalenia „modelowego" standardu ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję.

Podjęcie badań we wskazanym zakresie było uzasadnione. Jakkolwiek przepisy uokik nie zawierają wyraźnej regulacji dotyczącej wolności od samooskarżania się, to jednakże wykładnia norm prawa krajowego powinna być dokonywana w zgodzie z prawem międzynarodowym[74], w zgodzie z Konstytucją[75] i z uwzględnieniem wspólnych dla systemu prawa wartości[76]. Określenie zakresu obowiązku przekazywania przez przedsiębiorców informacji i dokumentów Prezesowi Urzędu oraz udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy nałożone na przedsiębiorców ustawowe obowiązki w zakresie dostarczania informacji i dokumentów żądanych przez organ w istocie prowadzą do naruszenia wolności od samooskarżania się, wymaga zatem dokonywania wykładni przepisów uokik „w duchu" Konstytucji i zgodnie ze standardami wynikającymi z EKPCz i prawa unijnego. Warto podkreślić przy tym, że jakkolwiek ze względu na obowiązywanie zasady autonomii proceduralnej na ustawodawcy polskim nie spoczywał jak dotąd obowiązek zharmonizowania krajowych przepisów proceduralnych regulujących postępowanie prowadzone przez Prezesa UOKiK z prawem unijnym, to jednakże w literaturze postulowano, aby organy krajowe dążyły do ujednolicania standardów ochrony praw podstawowych ze standardami unijnymi w postępowaniach, w których stosowane jest unijne prawo konkurencji[77], a nawet w postępowaniach krajowych[78]. Potwierdzeniem trafności tych poglądów stał się projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej nadania organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu zapewnienia skuteczniejszego egzekwowania reguł konkurencji i należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego (tzw. dyrektywy ECN+)[79],

---

74 W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, wyd. 3, Warszawa 2014, s. 675.

75 Zob. wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU 1999/4/73; postanowienia TK: z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. P 62/07, OTK ZU 2008/1A/17; z dnia 29 listopada 2001 r., sygn. P 8/01, OTK ZU 2001/8/268; z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU 2004/4A/36; z dnia 30 maja 2005 r., sygn. P 14/04, OTK ZU 2005/5A/60; z dnia 1 czerwca 2010 r. i powołane tam orzecznictwo, sygn. P 38/09, OTK ZU 2010/5A/53.

76 Uchwała TK z dnia 25 stycznia 1995 r., W 14/94, Dz. U. z 1995 r. Nr 14, poz. 67.

77 K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych…*, s. 546; B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki, *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 1217–1218.

78 M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 331.

79 Wniosek – dyrektywa z dnia 22 marca 2017 r., COM/2017/0142 final – 2017/063 (COD). Szerokie omówienie projektu dyrektywy zob. G. Materna, *Projekt dyrektywy ECN+ (omówienie w aspekcie potrzeby kolejnej nowelizacji polskiego prawa ochrony konkurencji)*, iKAR, 2018, nr 2(7), s. 31 i nast.

a następnie przyjęta w oparciu o niego w dniu 18 grudnia 2018 r. Dyrektywa 2019/1[80]. Dyrektywa ta przełamuje zasadę autonomii proceduralnej, gdyż zakłada zbliżenie regulacji krajowych związanych z pozyskiwaniem przez organy konkurencji państw członkowskich informacji. Dyrektywa stanowi jednocześnie, że wykonywanie przez krajowe organy ochrony konkurencji uprawnień dochodzeniowych „podlegać powinno odpowiednim gwarancjom, które spełniać będą co najmniej normy przewidziane w ogólnych zasadach prawa Unii i w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej"[81]. Co istotne, Dyrektywa do gwarancji tych zalicza wolność od samooskarżania[82]. Tym sposobem prawodawca unijny przesądził, że w zakresie postępowań prowadzonych przez organy ochrony konkurencji państw członkowskich do celów stosowania art. 101 lub 102 TFUE[83] istnieje obowiązek stosowania unijnych standardów prawa do obrony. Ze względów pragmatycznych można się spodziewać, że w niedługim czasie harmonizacja będzie miała zastosowanie także do sytuacji czysto wewnętrznych, albowiem nie jest racjonalne stosowanie odrębnych standardów proceduralnych w zależności od tego, czy postępowanie ma charakter wyłącznie krajowy, czy unijny[84]. Mając powyższe na uwadze, trzeba stwierdzić, że jakkolwiek przepisy uokik nie zawierają obecnie wyraźnej regulacji dotyczącej wolności od samooskarżania się, to jednakże, ze względu na Dyrektywę 2019/1, w sytuacji prowadzenia przez Prezesa UOKiK postępowań w celu zastosowania prawa unijnego, wykładnia przepisów tej ustawy już teraz powinna uwzględniać unijne standardy ochrony tego prawa, i jednocześnie zasadne jest odnoszenie się do tych standardów przy prowadzeniu postępowań czysto krajowych.

Podjęcie badań w zakresie ustalenia oraz porównania standardów ochrony wolności od samooskarżania się wiązało się z postawieniem szeregu pytań badawczych, tj.:

1. Jak kształtują się zasady gromadzenia przez Prezesa UOKiK materiału dowodowego w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję?

Pytanie to łączy się z analizą przepisów, orzecznictwa i piśmiennictwa dotyczących uprawnień dochodzeniowych Prezesa UOKiK. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie pozwala ustalić podobieństwa i różnice pomiędzy procedurami pozyskiwania informacji przez ten organ ochrony konkurencji i przez organ unijny, a następnie ocenić, czy różnice w procedurach mają wpływ na standard ochrony wolności od samooskarżania się.

---

80 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r., Dz. U. UE L 11 z dnia 14 stycznia 2019 r., s. 3.

81 Zob. art. 3 ust. 1 i 2 Dyrektywy oraz pkt 14 preambuły do Dyrektywy.

82 Zob. art. 8 Dyrektywy i pkt 35 preambuły do Dyrektywy.

83 Zob. pkt 4 preambuły do Dyrektywy, z którego wynika, że Dyrektywa ma zastosowanie niezależnie od tego, czy ostatecznie organy będą stosować jedynie krajowe prawo konkurencji, czy również będą stosować równolegle art. 101 i 102 TFUE. Zob. także pkt 14 preambuły, z którego wynika, że „(…) w odniesieniu do decyzji krajowych organów ochrony konkurencji i konsumentów, w szczególności decyzji o stwierdzeniu naruszenia art. 101 lub 102 TFUE (…) adresaci powinni mieć prawo do skutecznego środka odwoławczego przed sądem, zgodnie z art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej".

84 Por. K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych…*, s. 559–562. Zob. także A. Svetlicinii, M. Bernatt, M. Botta, *The "Dark Matter" in EU Competition Law: Non-Infringement Decisions in the New EU Member States before and after Tele2 Polska*, European Law Review, 2018, nr 3, s. 444–445, którzy to autorzy w czasie prac nad Dyrektywą 2019/1 zwracali uwagę na ryzyko istnienia podwójnych standardów proceduralnych i postulowali, by dyrektywa odnosiła się także do postępowań czysto krajowych.

2. Jak wolność od samooskarżania się rozumiana jest w orzecznictwie ETPCz i czy istnieją przesłanki stosowania konwencyjnego standardu ochrony tej wolności do krajowych postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję?

Pytanie to łączy się z analizą orzecznictwa ETPCz w sprawach dotyczących wolności od samooskarżania się, a także analizą orzecznictwa i piśmiennictwa dotyczącego możliwości stosowania wypracowanych przez ETPCz standardów do postępowań w sprawach, które nie mają charakteru *stricte* karnego i nie dotyczą osób fizycznych.

3. Czy wolność od samooskarżania się jest zasadą stosowaną w unijnym prawie konkurencji, a jeśli tak, to co stanowi podstawę jej zastosowania, w jaki sposób jest rozumiana i czy istnieją przesłanki stosowania tej zasady do krajowych postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję?

Pytanie to łączy się z analizą zasad pozyskiwania przez Komisję informacji i dokumentów w toku unijnych postępowań w sprawach ochrony konkurencji oraz analizą orzecznictwa sądów unijnych i piśmiennictwa dotyczącego zagadnienia wolności od samooskarżania się. Odpowiedź na to pytanie implikuje ocenę rozwiązań przyjętych i stosowanych w tym zakresie w prawie unijnym i w prawie polskim, pozwala ustalić podobieństwa i różnice, jakie istnieją w zakresie standardu ochrony wolności od samooskarżania się w orzecznictwie strasburskim i orzecznictwie sądów unijnych oraz wymaga ustalenia, czy lub w jakim zakresie standardy obowiązujące w prawie unijnym powinny mieć znaczenie przy określaniu zakresu wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję prowadzonych przez Prezesa UOKiK.

4. Jak kształtują się standardy ochrony wolności od samooskarżania się w świetle przepisów Konstytucji oraz krajowych przepisów procedury karnej, administracyjnej i cywilnej?

Pytanie to łączy się z analizą przepisów Konstytucji, które mogą mieć wpływ na postrzeganie wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję prowadzonych przez Prezesa UOKiK oraz analizą zasad pozyskiwania informacji i dokumentów przez organy krajowe w procedurze karnej, administracyjnej i cywilnej. Badania w tym zakresie stanowić będą punkt wyjścia do zbadania wzorca pozyskiwania przez organ informacji i dokumentów, jaki został zastosowany przez ustawodawcę w uokik.

5. Jak kształtuje się standard ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję w świetle ukształtowanych przez ustawodawcę krajowego zasad prowadzenia tych postępowań oraz krajowych standardów ochrony wolności od samooskarżania się?

Pytanie to łączy się z analizą przyjętego przez ustawodawcę hybrydowego modelu postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję ze zbadaniem zasad, na jakich opiera się sądowa kontrola korzystania przez Prezesa Urzędu z jego uprawnień dochodzeniowych oraz z problematyką tzw. owoców drzewa zatrutego, a także porównaniem ustalonego przez ustawodawcę wzorca pozyskiwania przez Prezesa UOKiK informacji i dokumentów ze standardami obowiązującymi w prawie krajowym. Zbadanie wskazanych zagadnień, a także ustalenie, czy i w jakim zakresie konieczna lub możliwa jest spójna z krajowymi standardami (tj. standardem konstytucyjnym oraz standardami wynikającymi z procedury karnej, administracyjnej i cywilnej) wykładnia

przepisów uokik przyznających Prezesowi Urzędu uprawnienia dochodzeniowe, pozwoli na podjęcie próby ustalenia „modelowego" krajowego standardu ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję.

6. Czy krajowy standard ochrony wolności od samooskarżania się obowiązujący w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję prowadzonych przez Prezesa UOKiK jest zgodny z konwencyjnym i unijnym standardem ochrony praw podstawowych, a jeśli nie, to jakie działania powinny zostać podjęte w celu zbliżenia standardów?

Pytanie to wiąże się ze zbadaniem podobieństw i różnic między wskazanymi standardami ochrony wolności od samooskarżania się oraz oceną, który z tych standardów zapewnia najwyższy poziom ochrony i powinien być stosowany jako modelowy standard ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Pytanie ma ponadto na celu ustalenie, czy i ewentualnie jakie działania (legislacyjne, w zakresie praktyki stosowania prawa) potrzebne są, aby doprowadzić do zbliżenia zasad pozyskiwania przez Prezesa UOKiK dokumentów i informacji do obowiązujących standardów.

4. Metody badawcze

Badania, jakie zostały podjęte w niniejszej pracy, opierały się przede wszystkim na analizie przepisów prawa krajowego i unijnego dotyczących pozyskiwania informacji i dokumentów, a także przepisów dotyczących postępowania sądowego toczącego się w związku z odwołaniem od decyzji wydanych przez Prezesa Urzędu, analizie orzecznictwa ETPCz, sądów unijnych, krajowych oraz orzecznictwa Prezesa UOKiK, a także analizie piśmiennictwa poświęconego badanym zagadnieniom. W pracy uwzględnione zostały także akty o charakterze *soft law* wydane przez Prezesa UOKiK i przez Komisję. Prawo miękkie choć nie ma mocy powszechnie wiążącej, to jednakże stanowi istotną wskazówkę przy interpretacji aktów prawa.

Podstawową metodą badawczą zastosowaną w niniejszej pracy była metoda logiczno-językowa, metoda prawnoporównawcza oraz metoda historyczna[85]. Metoda logiczno-językowa posłużyła do dokonania interpretacji i usystematyzowania przepisów związanych z pozyskiwaniem przez Prezesa Urzędu dokumentów i informacji oraz ukształtowaniem zasad postępowania dowodowego prowadzonego przez Prezesa Urzędu. Ze względu na to, że cel i przedmiot badań miały związek z różnymi standardami ochrony wolności od samooskarżania się, zastosowanie metody logiczno-językowej nie było wystarczające i konieczne stało się zastosowanie metody prawnoporównawczej. Pozwoliło to dokonać porównania standardów ochrony wolności od samooskarżania wynikających z przepisów prawa i praktyki stosowania

85 W zakresie powszechnie stosowanych metod badawczych zob. J. Wróblewski, *Metody logiczno-językowe w prawoznawstwie*, w: A. Łopatka (red.), *Metody badania prawa*, Wrocław 1973, s. 47 i nast.; M. Rybiński, *Badania prawnoporównawcze. Ich znaczenie dla rozwoju nauk prawnych i dla praktyki*, w: A. Łopatka (red.), *Metody…*, s. 28 i nast.; H. Olszewski, *Podejście historyczne w prawoznawstwie*, w: A. Łopatka (red.), *Metody…*, s. 11 i nast.; także Z. Ziembiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 100 i nast.; K. Sobczak, *Metody badawcze w nauce prawa administracyjnego*, w: K. Sobczak (red.), *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna) (materiały ze zjazdu specjalistów z zakresu prawa administracyjnego)*, Katowice 1976, s. 31.

tych przepisów, obowiązujących w prawie polskim, unijnym, a także porównania tych standardów ze standardami ustalonymi w orzecznictwie ETPCz. Metoda historyczna została zastosowana przy analizie przepisów polskich i unijnych dotyczących pozyskiwania przez organ dokumentów i informacji, a także przepisów uokik odsyłających do odpowiedniego stosowania w zakresie dowodów przepisów procedury cywilnej, a ponadto przy analizie orzecznictwa sądowego dotyczącego wolności od samooskarżania się i dopuszczalności dowodów stanowiących tzw. owoce drzewa zatrutego.

Zastosowanie wskazanych metod pozwoliło na sformułowanie szeregu wniosków cząstkowych zawartych w podsumowaniach poszczególnych rozdziałów oraz wniosków końcowych zawartych w ostatnim rozdziale pracy.

Praca składa się z 8 rozdziałów. Rozdział I poświęcony jest zagadnieniom wstępnym – przedstawiono w nim źródła prawa, które stanowią podstawę konstruowania zasady wolności od samooskarżania się w prawie międzynarodowym i polskim, pojęcie wolności od samooskarżania oraz zakres i cele pracy. Rozdział II poświęcony jest analizie podstaw prawnych stanowiących uprawnienie Prezesa Urzędu do żądania od przedsiębiorców dokumentów i informacji. Rozdział III zawiera analizę konwencyjnego standardu ochrony wolności od samooskarżania. Rozdział IV dotyczy analizy podstaw prawnych stanowiących podstawę uprawnienia Komisji do żądania od przedsiębiorstw informacji i dokumentów oraz standardu ochrony wolności od samooskarżania się w unijnych postępowaniach w sprawach konkurencji. Rozdział V poświęcony jest standardom ochrony wolności od samooskarżania wynikającym z Konstytucji oraz przepisów polskiej procedury karnej, administracyjnej i cywilnej. Rozdział VI dotyczy porównania krajowych standardów ochrony wolności od samooskarżania się z sytuacją prawną przedsiębiorcy w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Rozdział ten poświęcony jest ponadto zasadom sądowej weryfikacji decyzji wydawanych przez Prezesa Urzędu. W rozdziale tym, w oparciu o wykładnię systemową i wykładnię z analogii, podjęto próbę ustalenia „modelowego" krajowego standardu ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Rozdział VII poświęcony jest porównaniu konwencyjnego, unijnego i krajowego standardu ochrony wolności od samooskarżania w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, ustaleniu, czy standard krajowy odpowiada standardowi konwencyjnemu i unijnemu oraz ustaleniu „modelowego" standardu ochrony wolności od samooskarżania się, który zapewnia najwyższy poziom ochrony wolności od samooskarżania się. Rozdział VIII stanowi podsumowanie ustaleń dokonanych w pracy oraz zawiera wnioski końcowe.

5. Uwagi terminologiczne

W niniejszej rozprawie doktorskiej przedmiotem analiz jest wolność od samooskarżania się jako odpowiadająca pojęciom stosowanym przez ETPCz (ang. *the right not to give evidence against oneself*, *the right not to contribute to incriminating oneself*, *the right not to incriminate oneself*) oraz pojęciu stosowanemu w piśmiennictwie poświęconym unijnemu prawu konkurencji (ang. *the privilege against self-incrimination*). Dla zapewnienia jednolitości terminologicznej w całej pracy pojęcie to stosowane jest także w częściach pracy poświęconym zasadom postępowania karnego, pamiętając, że w piśmiennictwie i orzecznictwie z tego zakresu używa się określenia *nemo se ipsum accusare tenetur*.

W pracy używane jest pojęcie „prawo unijne", które oznacza system prawa Unii Europejskiej. Z dniem 1 grudnia 2009 r., na mocy Traktatu z Lizbony[86], Unia Europejska uzyskała osobowość prawną i zastąpiła dotychczasową Wspólnotę Europejską[87]. Mając to na uwadze, termin „prawo unijne" stosowany jest zarówno do norm prawnych powstałych po dniu wejścia w życie Traktatu z Lizbony, a także do prawa powstałego przed tą datą w ramach Wspólnoty Europejskiej (tzw. prawa wspólnotowego).

Ze względu na to, że Traktat z Lizbony dokonał zmian w organizacji i nazewnictwie sądów unijnych, stosownie do art. 19 Traktatu ustanawiającego Unię Europejską[88] w pracy przyjęto, że pojęcie „Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej" (TSUE) obejmuje ogół sądów unijnych, tzn. Trybunał Sprawiedliwości, Sąd i sądy wyspecjalizowane. Dla uniknięcia niejasności terminologicznych aktualnie obowiązujące określenia „Trybunał Sprawiedliwości" (TS) i „Sąd" zostały w pracy przyjęte również w przypadku wyroków wydanych przed 1 grudnia 2009 r.

Prawo polskie i unijne posługują się odmiennym sposobem określania adresatów norm prawa konkurencji. W prawie polskim używane jest pojęcie „przedsiębiorcy", a w prawie unijnym pojęcie „przedsiębiorstwa"[89]. W związku z tym w zakresie, w jakim praca dotyczy prawa unijnego, stosowane jest pojęcie „przedsiębiorstwa", a w zakresie, w jakim dotyczy prawa polskiego, stosowane jest pojęcie „przedsiębiorcy".

Zakres badań podjętych w pracy dotyczy art. 50 ust. 1, art. 105b ust. 1 oraz art. 105d ust. 1 uokik. Regulacje art. 105b ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik są pararelne (art. 105b ust. 1 uokik stanowi o uprawnieniach organu do żądania przekazania informacji oraz udostępnienia i wydania dokumentów i innych przedmiotów mogących stanowić dowód w sprawie, a art. 105d uokik o odpowiadających im zobowiązaniach przedsiębiorców i pozostałych podmiotów wskazanych w tym przepisie). Dla klarowności wywodu w odniesieniu do regulacji uokik określających zobowiązania informacyjne w pracy powoływany jest wyłącznie art. 105d ust. 1 uokik, a dla określenia wskazanych w art. 105d ust. 1 uokik dokumentów i innych przedmiotów mogących stanowić dowód w sprawie używane jest jednolicie pojęcie „dokument".

Praca została ukończona według stanu prawnego na 28 lutego 2019 r.

---

86 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz. U. C 306 z dnia 17 grudnia 2007 r., wszedł w życie w dniu 1 grudnia 2009 r.

87 Wspólnota Europejska została utworzona w 1958 r. na podstawie tzw. Traktatów Rzymskich pod nazwą „Europejska Wspólnota Gospodarcza". Na mocy Traktatu z Maastricht nazwę „Europejska Wspólnota Gospodarcza" zmieniono na „Wspólnota Europejska".

88 Wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r., s. 13.

89 Szerokie omówienie problematyki zob. G. Materna, *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2009.

Rozdział II
Uprawnienia Prezesa UOKiK do żądania przekazania informacji i dokumentów

1. Wstęp

Mając na uwadze zakreślony we wstępie niniejszej pracy obszar badań, tj. wolność od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję w związku ze stosowaniem przez Prezesa Urzędu jego szczególnych uprawnień dochodzeniowych nakładających na przedsiębiorców obowiązek dostarczania informacji i dokumentów, badania nad standardem wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję należy zacząć od ustalenia, w jaki sposób wspomniane uprawnienia Prezesa Urzędu zostały ukształtowane przez ustawodawcę oraz w jaki sposób są one interpretowane w piśmiennictwie i orzecznictwie. To, jak daleko sięgają uprawnienia dochodzeniowe Prezesa UOKiK, wpływa na to, jak szerokie są obowiązki przedsiębiorców w zakresie współpracy z organem przy gromadzeniu dowodów koniecznych do wyjaśnienia sprawy, i tym samym stanowi punkt wyjścia do oceny, czy obowiązujące regulacje stwarzają przedsiębiorcom możliwość powoływania się na wolność od samooskarżania, a jeśli tak, to czy zakres tej wolności odpowiada standardowi konwencyjnemu, unijnemu i krajowemu.

2. Podstawy prawne pozyskiwania informacji i dokumentów przez Prezesa UOKiK

Uprawnienie Prezesa UOKiK do żądania przekazania informacji i dokumentów wynika z art. 50 ust. 1 uokik. Wskazany przepis reguluje pozyskiwanie przez Prezesa Urzędu informacji w postępowaniu w trybie pisemnych wezwań. Poza uprawnieniem wynikającym z art. 50 ust. 1 uokik Prezes Urzędu może żądać przekazania informacji i dokumentów w toku kontroli (art. 105a uokik) oraz przeszukania (art. 91, art. 105n uokik)[90]. W przypadku kontroli i przeszukań podstawę prawną żądania przekazania określonych informacji i dokumentów stanowi art. 105b ust. 1 w zw. z art. 105d ust. 1 uokik.

Informacyjnie należy wskazać, że poza uprawnieniami wynikającymi z art. 50 ust. 1 uokik oraz mającymi związek z prowadzoną kontrolą lub przeszukaniem ustawodawca przewidział także sytuacje, w których Prezes Urzędu może zwrócić się z niewiążącą prośbą o udzielenie informacji. I tak, zgodnie z art. 50 ust. 3 uokik każdy ma prawo składania na piśmie – z własnej inicjatywy lub na prośbę Prezesa Urzędu – wyjaśnień dotyczących istotnych okoliczności sprawy. Użycie w przepisie słowa „każdy" powoduje, że uprawnienie do złożenia wyjaśnień nie doznaje ograniczeń. Wyjaśnienia, które dotyczą istotnych okoliczności sprawy, mogą zatem złożyć nie

90 M. Bernatt w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 928.

tylko przedsiębiorcy, ale także np. świadkowie, biegli czy osoby trzecie[91]. Zgodnie z art. 49a ust. 1 uokik Prezes Urzędu, bez wszczynania postępowania, może wystąpić do przedsiębiorcy w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Celem przyznania Prezesowi Urzędu wskazanego uprawnienia było umożliwienie mu podejmowania wobec przedsiębiorców działań „miękkich", mających na celu zaprzestanie przez przedsiębiorcę naruszenia przepisów ustawy bez konieczności wszczęcia formalnego postępowania[92]. Cechą obu wskazanych powyżej trybów uzyskania informacji jest obustronna dobrowolność. W konsekwencji przy korzystaniu przez Prezesa Urzędu z tych trybów adresat wystąpienia nie jest zmuszany przez organ do przedstawiania dowodów.

3. Pozyskiwanie informacji i dokumentów w trybie pisemnych wezwań

Pozyskiwanie przez Prezesa Urzędu informacji w postępowaniu w trybie pisemnych wezwań reguluje art. 50 ust. 1 uokik, który stanowi, że przedsiębiorcy są obowiązani do przekazywania wszelkich koniecznych informacji i dokumentów na żądanie Prezesa UOKiK. Wystosowanie do przedsiębiorcy wezwania z żądaniem do przekazania informacji i dokumentów nie wymaga wydania przez Prezesa UOKiK ani postanowienia, ani decyzji i jest niezaskarżalne. Przedsiębiorca ma możliwość kwestionowania wezwania dopiero w odwołaniu od ewentualnej decyzji nakładającej karę za nieudzielenie żądanych informacji albo w odwołaniu od decyzji w sprawie stosowania praktyki ograniczającej konkurencję[93].

Stosownie do art. 50 ust. 2 uokik żądanie przekazania informacji powinno zawierać: 1) wskazanie zakresu informacji; 2) wskazanie celu żądania; 3) wskazanie terminu udzielenia informacji; 4) pouczenie o sankcjach za nieudzielenie informacji lub za udzielenie informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd. Z art. 50 ust. 2 uokik wynika, że przedsiębiorcy mają obowiązek przekazywania informacji w terminie wyznaczonym przez Prezesa Urzędu. Ustawodawca nie wprowadził zatem minimalnego ustawowego terminu na przekazanie informacji[94].

Żądanie dostarczenia informacji i dokumentów jest odpowiednikiem wezwania do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień uregulowanego w art. 50–56 k.p.a. Jest zatem czynnością procesową Prezesa UOKiK o charakterze władczym, podejmowaną w celu zgromadzenia materiału niezbędnego do wykonania

---

91 Tak Cz. Martysz w: T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 1224. Por. jednak M. Swora, A. Trela, *Amicus curie w postępowaniu antymonopolowym*, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka, 2006, nr 1, s. 98, którzy wskazują, że opinii biegłych, zeznań świadków, dowodu z dokumentu czy oględzin nie można zastępować wyjaśnieniami składanymi z własnej inicjatywy lub na prośbę Prezesa Urzędu.

92 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw z dnia 10 lipca 2015 r., druk sejmowy nr 3662, s. 1.

93 Tak M. Król-Bogomilska w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1332. Odmiennie E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 222, która twierdzi, że weryfikacja zakresu żądanych przez Prezesa UOKiK informacji z punktu widzenia niezbędności informacji w celu realizacji zadań ustawowych Prezesa może być dokonana co najwyżej w drodze odwołania od decyzji o nałożeniu kary pieniężnej za nieudzielenie informacji.

94 M. Bernatt w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 930.

zadań określonych w uokik, zarówno tych o charakterze orzeczniczym, jak i pozaorzeczniczym (np. badań i analiz rynkowych)[95].

Obowiązek dostarczenia informacji i dokumentów może być nałożony na przedsiębiorcę w każdym z postępowań uregulowanych w ustawie, a więc zarówno w postępowaniu w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w postępowaniu w sprawach koncentracji, w postępowaniu w sprawie nałożenia kary, jak i w postępowaniu wyjaśniającym (bez względu na cel, któremu to postępowanie służy)[96].

3.1 Zakres podmiotowy żądania przekazania informacji i dokumentów

Z regulacji art. 50 ust. 1 uokik wynika, że zobowiązani do przekazywania informacji są przedsiębiorcy. W literaturze przyjmuje się, że żądanie udzielenia informacji może zostać skierowane zarówno do przedsiębiorców, którzy są podejrzewani o dokonanie naruszenia prawa konkurencji, a także do przedsiębiorców, których nie dotyczy takie podejrzenie. Wezwanie może być zatem skierowane do nieograniczonego kręgu przedsiębiorców, a więc możliwość skorzystania przez Prezesa Urzędu z art. 50 ust. 1 uokik nie zależy od tego, czy przedsiębiorca posiada status strony postępowania[97].

Przepis art. 50 ust. 1 uokik nie może być podstawą żądania informacji i dokumentów od osoby zarządzającej[98]. Warto zauważyć, że projekty założeń do zmiany uokik[99], które leżały u podstaw wprowadzenia do tej ustawy przepisu art. 6a dotyczącego odpowiedzialności osób zarządzających, przewidywały, że osoby zarządzające, analogicznie jak przedsiębiorcy, zostaną objęte obowiązkiem dostarczania informacji na żądanie Prezesa UOKiK pod rygorem sankcji pieniężnej, która w ich wypadku miała wynosić maksymalnie pięćdziesięciokrotność przeciętnego wynagrodzenia, jednakże ustawodawca ostatecznie nie zdecydował się na wprowadzenie tej regulacji. Odpowiedzialność osób zarządzających została wprowadzona do uokik ustawą z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy Kodeks postępowania cywilnego[100] i jakkolwiek w świetle tych regulacji za osobę zarządzającą może być uznana zarówno osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej, jak i osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą[101], to w żadnym ze wskazanych przypadków osoba zarządzająca nie jest bezpośrednim adresatem

95 Tak J. Krüger w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 871. Zob. także Cz. Martysz w: T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, Warszawa 2009, s. 1220, który wskazuje, że art. 50–56 k.p.a. dotyczące wezwań znajdują odpowiednie zastosowanie w zakresie formy żądania wystosowanego na podstawie art. 50 ust. 1 uokik, tzn. treść żądania, poza wymogami zawartymi w art. 50, powinna określać nazwę i adres organu wzywającego, oznaczenie podmiotu wzywanego, datę sporządzenia żądania oraz podpis pracownika organu z podaniem jego imienia i nazwiska i stanowiska służbowego.

96 Por. K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję*, Warszawa 2012, s. 542.

97 E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 222; K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu…*, s. 542.

98 Tak J. Krüger w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 872.

99 Projekt założeń do zmiany ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – wersja z dnia 15 maja 2012 r., s. 23–24 i wersja z dnia 19 października 2012 r., s. 25 – https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/43452/katalog/43484#43484/ – dostęp z dnia 9 lutego 2019 r.

100 Dz. U. z 2014 r., poz. 945. Ustawa weszła w życie w dniu 18 stycznia 2015 r.

101 Zob. Informacje dotyczące „Kar dla osób fizycznych" opublikowane na http://konkurencja.uokik.gov.pl/kary-dla-osob-fizycznych/ – dostęp z dnia 23 lutego 2019 r.

obowiązków informacyjnych wynikających z art. 50 ust. 1 uokik. Osoby zarządzające będące osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej nie mają statusu przedsiębiorcy w świetle przepisów uokik[102] i tym samym nie mieszczą się w kręgu podmiotów zobowiązanych do przekazywania Prezesowi UOKiK informacji i dokumentów, choć niewątpliwie w określonych sytuacjach faktycznych, np. gdy osoba taka wchodzi w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy, są odpowiedzialne za przekazywanie informacji, które w równym stopniu mogą obciążać i przedsiębiorcę, i je same[103]. Posługując się wykładnią funkcjonalną przepisów o odpowiedzialności osób zarządzających, należy przyjąć, że adresatami obowiązków wynikających z art. 50 ust. 1 uokik nie są także osoby zarządzające będące osobami fizycznymi prowadzącymi działalność gospodarczą. W przypadku zbiegu przepisów uokik dotyczących pojęcia przedsiębiorcy i osoby zarządzającej pierwszeństwo powinien mieć przepis, który przyznaje status osoby zarządzającej. Trzeba zauważyć, że jakkolwiek postępowanie w sprawie zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję może toczyć się równocześnie wobec przedsiębiorcy i osoby zarządzającej[104], to jednakże przesłanki odpowiedzialności obu tych podmiotów są różne (przedsiębiorca odpowiada za naruszenie zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję, a osoba zarządzająca za dopuszczenie do naruszenia przez zarządzanego przedsiębiorcę tego zakazu). Odpowiedzialność osób zarządzających ma charakter wtórny w stosunku do odpowiedzialności przedsiębiorcy. W konsekwencji należy uznać, że w przypadku postępowań mających na celu ustalenie odpowiedzialności osoby zarządzającej (zarówno tych „właściwych", jak i wyjaśniających) przypisywanie podmiotom statusu przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów uokik wiązać się powinno nie tyle z prowadzeniem działalności gospodarczej, ale przede wszystkim powinno pozostawać w bezpośrednim związku z naruszeniem zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Osoby zarządzające nie ponoszą odpowiedzialności za naruszenie tego zakazu, a tym samym w postępowaniach prowadzonych przez Prezesa UOKiK w przedmiocie ustalenia odpowiedzialności osoby zarządzającej nie powinny być uznawane za przedsiębiorcę i nie powinny być adresatami szczególnych obowiązków informacyjnych wynikających z art. 50 ust. 1 uokik nawet w takiej sytuacji, gdy prowadzą działalność gospodarczą. Uznanie, że forma prawa, w ramach której osoba fizyczna zarządza przedsiębiorcą, przesądza o przypisaniu statusu przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów uokik, a co za tym idzie: wpływa na zakres obowiązków informacyjnych, naruszałoby zasadę równego traktowania osób fizycznych w postępowaniu i tym samym godziło w zasadę słuszności.

Podsumowując – powiązanie obowiązku przekazania informacji Prezesowi Urzędu z posiadaniem statusu przedsiębiorcy historycznie związane jest z tym, że w polskim prawie konkurencji to przedsiębiorcy byli tradycyjnie podmiotami odpowiedzialnymi za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję, a zatem to na przedsiębiorców

102 Definicję pojęcia „przedsiębiorcy" stosowanego na potrzeby krajowego prawa konkurencji zawiera art. 4 pkt 1 uokik.
103 W takiej jednak sytuacji nie udzielają informacji we własnym imieniu, lecz reprezentują przedsiębiorcę, który był bezpośrednim adresatem obowiązku informacyjnego.
104 Z wyłączeniem jednak sytuacji, gdy status przedsiębiorcy i osoby zarządzającej posiada ta sama osoba. W myśl art. 106a ust. 3 uokik w przypadku takiej tożsamości podmiotowej zakazane jest podwójne ukaranie.

zostały nałożone obowiązki informacyjne[105]. Nowelizacja uokik z 2014 r. rozszerzyła krąg podmiotów odpowiedzialnych za stosowanie praktyk ograniczających także na osoby zarządzające. Za rozszerzeniem podmiotowego zakresu odpowiedzialności nie poszło jednak rozszerzenie kręgu podmiotów zobowiązanych do udzielenia Prezesowi Urzędu informacji w odpowiedzi na wezwanie do przekazania dokumentów i informacji. Na podstawie art. 50 ust. 1 uokik Prezes Urzędu nie może zatem nałożyć obowiązków informacyjnych na osobę zarządzającą.

Zakres pojęcia przedsiębiorcy na potrzeby całej ustawy antymonopolowej, a więc także art. 50 ust. 1 uokik, określa art. 4 pkt 1 uokik. W artykule 4 pkt 1 uokik zawarta została bardzo szeroka definicja pojęcia przedsiębiorcy. W przypadku postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję obejmuje ona swoim zakresem przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (Dz. U. poz. 646, 1479, 1629, 1633 i 2212) (art. 4 pkt 1 uokik), a także:

- osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców (art. 4 pkt 1a uokik),
- osobę fizyczną wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzącą działalność w ramach wykonywania takiego zawodu (art. 4 pkt 1b uokik),
- związek przedsiębiorców (przez co rozumie się izby, zrzeszenia i inne organizacje zrzeszające przedsiębiorców, o których mowa w art. 4 pkt 1, jak również związki tych organizacji) z wyłączeniem przepisów dotyczących koncentracji (art. 4 pkt 1d uokik).

Biorąc pod uwagę postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, wskazany przepis nakazuje zatem uznawać za przedsiębiorców nie tylko te podmioty, które prowadzą „klasyczną" działalność gospodarczą w oparciu o przepisy ustawy Prawo przedsiębiorców (art. 4 pkt 1 uokik), ale także inne podmioty, w tym takie, które działają w sferze użyteczności publicznej (art. 4 pkt 1a uokik), osoby wykonujące wolne zawody (art. 4 pkt 1b uokik) oraz związki przedsiębiorców (art. 4 pkt 1d uokik).

Bardzo szerokie pojęcie przedsiębiorcy powoduje, że krąg podmiotów zobowiązanych do udzielenia odpowiedzi na wezwanie Prezesa UOKiK do przekazania dokumentów lub informacji jest bardzo szeroki. Zgodnie z art. 33 k.c. osobami prawnymi są Skarb Państwa i jednostki organizacyjne, którym przepisy szczególne przyznają osobowość prawną[106]. Z mocy ustawy osobowość prawną nabywają np. jednostki samorządu terytorialnego[107], uczelnie publiczne i ich federacje[108]. W wyniku wpisu

---

105 Zob. art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080); art. 19a ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (t.j. Dz. U. z 2009 r. Nr 52, poz. 547).
106 Przykładowo – państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną jest Narodowy Fundusz Zdrowia – tak art. 96 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1510).
107 Por. np. art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, który stanowi, że gmina posiada osobowość prawną (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 994).
108 Por. art. 9 ust. 1 i art. 167 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1668).

do odpowiedniego rejestru osobowość prawną nabywają spółki kapitałowe[109], przedsiębiorstwa państwowe[110], spółdzielnie[111], uczelnie niepubliczne[112] oraz samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej[113]. W celu prowadzenia działalności gospodarczej państwo może tworzyć: kapitałowe spółki handlowe Skarbu Państwa lub z jego udziałem[114], przedsiębiorstwa państwowe[115], banki państwowe niebędące spółkami akcyjnymi[116], jednostki badawczo-rozwojowe[117]. Działalność Skarbu Państwa, państwowych jednostek organizacyjnych posiadających osobowość prawną, spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa, a także jednostek badawczo-rozwojowych jest stale przedmiotem decyzji wydawanych przez Prezesa Urzędu[118]. Działalność jednostek samorządu terytorialnego także była przedmiotem decyzji wydawanych przez Prezesa UOKiK[119].

---

109 Por. art. 12 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1577).
110 Por. art. 16 ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 2152).
111 Por. art. 11 § 1 ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1285).
112 Por. art. 37 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1668).
113 Por. art. 50a ust. 2 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2190).
114 Kapitałową spółką Skarbu Państwa jest Telewizja Polska S.A., w której Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem. Przykładami kapitałowych spółek handlowych z udziałem Skarbu Państwa są PKO Bank Polski S.A., PZU S.A., PGE Polska Grupa Energetyczna S.A., PKP Polskie Linie Kolejowe S.A., PKP Cargo S.A.
115 Przykładami przedsiębiorstw państwowych są PP Porty Lotnicze, Polska Żegluga Morska w Szczecinie, PKS Ostrów Wielkopolski, PEPEBE Włocławek.
116 Jest to Bank Gospodarstwa Krajowego.
117 Od 1 października 2010 r. jednostki badawczo-rozwojowe działające na podstawie ustawy z dnia 25 lipca 1985 r. o jednostkach badawczo-rozwojowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 33, poz. 388 z późn. zm.), które uzyskały kategorię 1, 2, 3, 4 lub 5 na podstawie przepisów ustawy z dnia 8 października 2004 r. o zasadach finansowania nauki (t.j. Dz. U. z 2008 r. Nr 169, poz. 1049), stały się instytutami badawczymi w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 736). Przykładem jednostki badawczo-rozwojowej jest Instytut Farmaceutyczny. Przykładem Instytutu Badawczego jest Instytut Ogrodnictwa. Jednostka badawczo-rozwojowa ma osobowość prawną i może prowadzić działalność gospodarczą – por. art. 1 ust. 3 i art. 2 ust. 4 ustawy o jednostkach badawczo-rozwojowych.
118 Por. Decyzja Nr DOK 9/2008 z dnia 29 grudnia 2008 r. w sprawie nadużywania przez Skarb Państwa – Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe pozycji dominującej na rynku hurtowej sprzedaży drewna; Decyzja Nr RŁO 57/2013 z dnia 31 grudnia 2013 r. w sprawie nadużywania przez Narodowy Fundusz Zdrowia pozycji dominującej na krajowym rynku organizowania świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych; Decyzja Nr RWA 37/2006 z dnia 31 października 2006 r. w sprawie zawarcia przez Bibliotekę Narodową w Warszawie i Jerzego Buczka niedozwolonego porozumienia ograniczającego konkurencję na lokalnym rynku usług kserograficznych; Decyzja Nr DOK 5/2015 z dnia 31 grudnia 2015 r. w sprawie nadużywania przez PKP Cargo S.A. pozycji dominującej na krajowym rynku kolejowych przewozów towarowych; Decyzja Nr DDI 110/2002 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie nadużywania przez Telewizję Polską S.A. pozycji dominującej przez przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania lub rozwoju konkurencji; Decyzja Nr RWA 32/2009 z dnia 15 października 2009 r. w sprawie niestwierdzenia nadużywania przez PP Porty Lotnicze pozycji dominującej na lokalnym rynku udostępniania infrastruktury terminali lotniczych na terenie Portu Lotniczego Warszawa/Okęcie; Decyzja Nr RPZ 15/2000 z dnia 31 maja 2000 r. umarzająca postępowanie w sprawie nakazania zaniechania stosowania przez Instytut Przemysłu Mięsnego i Tłuszczowego w Warszawie praktyk monopolistycznych polegających na nadużywaniu pozycji dominującej (w czasie wydawania decyzji Instytut był państwową jednostką badawczo-rozwojową).
119 Por. Decyzja Nr RLU 8/2016 z dnia 23 listopada 2016 r. w sprawie nadużywania przez Gminę Radzyń Podlaski pozycji dominującej na lokalnym rynku udostępniania przystanków komunikacyjnych; Decyzja Nr RŁO 5/2016 z dnia 5 sierpnia 2016 r. w sprawie nadużywania przez Gminę Rogów pozycji dominującej na lokalnym rynku zbiorowego zaopatrzenia w wodę; Decyzja Nr RKR 4/2016 z dnia 5 października 2016 r. w sprawie nadużywania przez Gminę Miejską Kraków pozycji dominującej na lokalnym rynku udostępniania nieruchomości; Decyzja Nr RWR 23/2015 z dnia 21 grudnia 2015 r. w sprawie nadużywania przez Gminę Trzciel pozycji dominującej na lokalnych rynkach usług cmentarnych; Decyzja Nr RŁO 24/2014 z dnia 30 września 2014 r. w sprawie nadużywania przez Gminę Ożarów pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania świadczenia odbioru i transportu odpadów komunalnych; Decyzja Nr RKR 9/2014 z dnia 20 maja 2014 r. w sprawie nadużywania przez Gminę Lisia Góra pozycji dominującej na lokalnym rynku organizowania wykonywania sieci kanalizacyjnych i wodociągowych oraz przyłączy kanalizacyjnych.

Podmioty prawa publicznego, np. jednostki samorządu terytorialnego, organizując świadczenie usług użyteczności publicznej, występują często w podwójnej roli, tj. są stroną stosunków cywilnoprawnych (np. gminy podpisują z mieszkańcami umowy na odbiór odpadów komunalnych) oraz wykonawcami władzy publicznej (np. gminy ustalają opłaty targowe albo za odbiór odpadów komunalnych)[120]. W orzecznictwie i piśmiennictwie prezentowane są różne poglądy na temat tego, czy działalność gminy w sferze *imperium* pozwala uznać, że gmina jest przedsiębiorcą w rozumieniu uokik i ma obowiązek przestrzegania ograniczeń wynikających z uokik[121]. Z jednej strony wskazuje się, że podmioty prawa publicznego muszą w swojej działalności uwzględniać ograniczenia wynikające z uokik zarówno wtedy, gdy działają w ramach *dominium*, jak i wtedy, gdy działają w ramach *imperium* i np. wydają akty prawa miejscowego[122]. Prezentowany jest jednakże również pogląd, że działalność orzecznicza gminy z zakresu administracji publicznej nie stanowi podstawy przypisania gminie statusu przedsiębiorcy, gdyż celem ustawodawcy było poddanie ograniczeniom wynikającym z uokik tylko działalności polegającej na udziale w gospodarce[123]. Pogląd ten jest zbieżny z orzecznictwem TS i z tego względu w literaturze wskazuje się, że przy badaniu działalności podmiotów publicznych należy przyjmować, iż prawo ochrony konkurencji nie ma zastosowania do działań z zakresu *imperium*. Kontrolą pod kątem zgodności z uokik powinny być zatem objęte jedynie działania polegające na występowaniu przez podmioty publiczne w obrocie rynkowym[124].

Z definicji przedsiębiorcy zawartej w art. 4 pkt 1 uokik wynika, że w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających toczących się przed Prezesem Urzędu status przedsiębiorcy mogą mieć także osoby fizyczne wykonujące zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadzące działalność w ramach wykonywania takiego zawodu (art. 4 pkt 1b uokik), a ponadto związki przedsiębiorców (art. 4 pkt 1d uokik).

Pojęcie wolnego zawodu jest pojęciem otwartym. Przykładowy wykaz wolnych zawodów został zawarty w art. 88 KSH[125]. W orzecznictwie do przedstawicieli wolnych

---

120 Por. wyrok SOKiK z dnia 7 lipca 2004 r., sygn. XVII Ama 65/03, Wokanda, 2005, nr 9, s. 53, Legalis nr 70123.
121 Szerokie omówienie zagadnienia zob. G. Materna w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 97–99; G. Materna, *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2009, s. 100–103; G. Materna, *Granice zastosowania zakazu nadużywania pozycji dominującej do działalności organizatorskiej samorządu terytorialnego*, Glosa, 2/2012, s. 101–110.
122 Por. przykładowo wyroki Sądu Antymonopolowego z dnia 18 listopada 1998 r., sygn. XVII AmA 54/98, Wokanda, 2000, nr 2, str. 53, Legalis nr 45915; i z dnia 11 maja 1994 r., sygn. XVII AMR 64/93, Wokanda, 1994, nr 12, s. 65, Legalis nr 44751; wyrok SOKiK z dnia 7 lipca 2004 r., sygn. XVII AmA 65/03, Wokanda, 2005, nr 9, s. 53, także Legalis nr 70123; wyrok SN z dnia 20 listopada 2008 r., sygn. III SK 12/08, Legalis nr 212548.
123 Por. przykładowo postanowienie Sądu Antymonopolowego z dnia 16 grudnia 1998 r., sygn. XVII Ama 88/98, Wokanda, 2000, nr 5, Legalis nr 46735; wyrok SN z dnia 23 sierpnia 2003 r., sygn. I CKN 185/03, Legalis nr 65611; decyzja Prezesa UOKiK Nr DOK-7/2007 z dnia 17 stycznia 2007 r.
124 G. Materna w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 98–99; także G. Materna, *Pojęcie przedsiębiorcy…*, s. 263. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że odmienne poglądy prezentowane są w orzecznictwie, m.in. SN w wyroku z dnia 20 listopada 2008 r., sygn. III SK 12/08, niepubl., uznał, że jednostki samorządu terytorialnego mają status przedsiębiorców, gdy wydają akty prawa miejscowego dotyczące zasad świadczenia usług użyteczności publicznej na ich terenie. W wyroku z dnia 14 listopada 2008 r., sygn. III SK 9/08, Lex nr 479321, SN wskazał natomiast, że zakaz praktyk ograniczających konkurencję może być zastosowany do działań organizatorskich jednostek samorządu terytorialnego, jeśli jednostki te miały pozostawioną przepisami swobodę wyboru sposobu działania. Podobne stanowisko SN zajął w wyroku z dnia 3 marca 2010 r., sygn. III SK 37/09, Lex nr 585837.
125 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1577).

zawodów zaliczono przykładowo adwokatów[126], notariuszy[127], architektów[128], kompozytorów[129], fotografików[130]. Osoby wykonujące wolny zawód mają status przedsiębiorcy zarówno wtedy, gdy wykonują zawód osobiście, jak i gdy zatrudniają inne osoby[131]. Nie mają natomiast statusu przedsiębiorcy, gdy wykonują zawód na podstawie stosunku pracy[132].

Jeśli chodzi natomiast o związki przedsiębiorców, to pojęcie to odnosi się do izb, zrzeszeń i innych organizacji zrzeszających przedsiębiorców, jak również do związków tych organizacji (art. 4 pkt 2 uokik), a zatem zostało sformułowane szeroko i obejmuje zarówno sformalizowane, jak i niesformalizowane formy współpracy przedsiębiorców[133]. W orzecznictwie za związki przedsiębiorców uznano m.in. okręgowe rady adwokackie[134], Krajową Radę Notarialną[135], Związek Banków Polskich[136], Polski Związek Piłki Nożnej[137]. Istnienie związku przedsiębiorców może wynikać z wymogów ustawowych (np. izby lekarskie utworzone na podstawie ustawy o izbach lekarskich[138]), związki mogą być tworzone na podstawie ustaw określających zasady ich tworzenia i funkcjonowania (np. ustawa o rzemiośle[139]), mogą być tworzone dobrowolnie na podstawie umowy przedsiębiorców[140]. Związki przedsiębiorców wypełniają definicję przedsiębiorcy zawartą w uokik niezależnie od tego, czy mają osobowość prawną[141]. Nie jest też konieczne, aby wszyscy członkowie związku posiadali status przedsiębiorcy[142]. Dla uznania, że związek posiada status przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów uokik, nie jest konieczne, by prowadził działalność gospodarczą[143]. Wobec tego za związki przedsiębiorców uznawane są związki międzygminne czy związki powiatów tworzone w celu wspólnego świadczenia lub organizacji usług użyteczności publicznej niemających cech działalności gospodarczej[144]. W literaturze zwraca się uwagę na to, że uokik nadaje status przedsiębiorcy każdej organizacji przedsiębiorców, niezależnie od rodzaju prowadzonej przez nią działalności. Decydujące jest zatem kryterium podmiotowe, a nie przedmiotowe[145]. Innymi słowy ustawa antymonopolowa nie będzie miała zastosowania do działalności związku przedsiębiorców, tylko jeśli działalność ta nie oddziałuje na rynek. Takie rozumienie związku przedsiębiorców odbiega od zasad przyjętych w prawie unijnym, gdzie z pojęcia związ-

---

126 Wyrok SN z dnia 29 maja 2001 r., sygn. I CKN 1217/98, OSNC 2002 Nr 1, poz. 13.
127 Wyrok SA w Warszawie z dnia 16 listopada 2006 r., sygn. VI ACA 554/06, Dz. Urz. UOKiK z 2007 r. Nr 2, poz. 24.
128 Wyrok SOKiK z dnia 18 września 2007 r., sygn. XVII AmA 125/06, Dz. Urz. UOKiK z 2008 r. Nr 1, poz. 7.
129 Decyzja Prezesa UOKiK Nr RWA 21/2004 z dnia 16 lipca 2004 r., Dz. Urz. UOKiK Nr 4, poz. 320.
130 Decyzja Prezesa UOKiK Nr RWA 10/2007 z dnia 16 kwietnia 2007 r., Dz. Urz. UOKiK Nr 3, poz. 28.
131 E. Stawicki w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie…*, s. 97.
132 Ibidem. Tak samo G. Materna w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 99.
133 G. Materna w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 106–107.
134 Wyrok SN z dnia 29 maja 2001 r., sygn. I CKN 1217/98, OSNC 2002 Nr 1, poz. 13.
135 Wyrok SOKiK z dnia 14 maja 2003 r., sygn. XVII AmA 55/02, Dz. Urz. UOKiK Nr 3, poz. 272; wyrok SA w Warszawie z dnia 16 listopada 2006 r., sygn. VI ACa 554/06, Dz. Urz. UOKiK z 2007 r. Nr 2, poz. 24.
136 Decyzja Prezesa UOKiK Nr DAR 15/2006 z dnia 29 grudnia 2006 r., Dz. Urz. UOKiK z 2007 r. Nr 1, poz. 5.
137 Wyrok SA w Warszawie z dnia 4 grudnia 2007 r., sygn. VI ACA 848/07, Legalis nr 420470.
138 Ustawa z dnia 2 grudnia 2009 r. o izbach lekarskich (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 168).
139 Ustawa z dnia 22 marca 1989 r. o rzemiośle (Dz. U. z 2018 r., poz. 1267).
140 E. Stawicki w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie…*, s. 99–100.
141 Ibidem, s. 100.
142 G. Materna w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 107. Zob. także wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 22 października 2001 r., sygn. XVII AmA 123/00, Dz. Urz. UOKiK Nr 3, poz. 128.
143 E. Stawicki w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie…*, s. 103; tak samo G. Materna w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 107.
144 K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 137.
145 G. Materna w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 105–106.

ku przedsiębiorstw wyłącza się zrzeszenia, jeśli ich działalność nie należy do sfery działalności gospodarczej lub jest związana z wykonywaniem władzy publicznej[146].

3.2 Zakres przedmiotowy żądania przekazania informacji i dokumentów

Przepis art. 50 ust. 1 uokik nie precyzuje, jakich informacji i dokumentów może żądać od przedsiębiorców Prezes UOKiK, poprzestając na ogólnym wskazaniu, że mogą to być „wszelkie konieczne dokumenty i informacje". Z przepisu art. 50 ust. 1 uokik wynika natomiast wymóg konieczności (niezbędności) tych dokumentów i informacji. W orzecznictwie zostało przyjęte, że przedsiębiorcy zobowiązani do udzielenia odpowiedzi nie mają, co do zasady, uprawnień do kwestionowania zakresu przedmiotowego obowiązku. Ocena, czy żądane informacje i dokumenty są wystarczające do realizacji ustawowych zadań Prezesa UOKiK, czy też nie, należy do tego organu, a nie do przedsiębiorcy[147]. Przedsiębiorca nie może odmówić udzielenia żądanej informacji, twierdząc, że jego zdaniem informacja ta nie jest związana z przedmiotem prowadzonego postępowania (nie jest zatem konieczna)[148]. W orzecznictwie zostało jednakże wyrażone stanowisko, że ze względu na zasadę praworządności i celowości działania administracji państwowej, na której opiera się postępowanie administracyjne, Prezes UOKiK nie może nakładać kary pieniężnej za nieudzielenie mu żądanych informacji i dokumentów, jeżeli żądane dane są rzeczywiście nieprzydatne do wykorzystania na potrzeby decyzji administracyjnej[149]. Ponadto Prezes UOKiK nie może żądać od przedsiębiorców sporządzania opracowań, analiz, lecz tylko posiadanych przez nich dokumentów i informacji, co najwyżej przetworzonych we wskazany sposób. Obowiązek sporządzania opracowań analitycznych i interpretacji danych spoczywa na samym organie antymonopolowym i nie może być przerzucany na przedsiębiorców, jeżeli nie są prawnie zobligowani do takich analiz i interpretacji[150]. Jednocześnie jednak Prezes UOKiK może domagać się od przedsiębiorcy, aby ten wypełnił przesłany mu kwestionariusz zawierający pytania dotyczące podstawowych danych i informacji obrazujących jego działalność, przy czym nieuzasadniona odmowa udziele-

---

146 Ibidem; zob. także G. Materna, *Pojęcie przedsiębiorcy…*, s. 143–147 i 156–157; wyrok TS z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie C-309/99 *J.C.J. Wouters, J.W. Salwerberg i Price Waterhause Belasting adviseurs BV p. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, przy udziale Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap*, Zb. Orz. 2002, s. I-01577, pkt 57–58.

147 Por. uzasadnienie wyroku Sądu Antymonopolowego z dnia 16 grudnia 1998 r., sygn. XVII AmA 62/98, Legalis nr 46604, w którym Sąd Antymonopolowy rozpatrując odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK nakładającej na przedsiębiorcę karę pieniężną za nieudzielenie informacji, wskazał, że ocena, czy żądane materiały są niewystarczające dla realizacji ustawowych zadań Prezesa UOKiK, czy też nie, należy zasadniczo do tego organu, nie zaś przedsiębiorcy. Stanowisko to jest aktualne – zob. wyrok SN z dnia 2 grudnia 2008 r., sygn. III SK 15/08, Legalis nr 212549; oraz wyrok SA w Warszawie z dnia 17 maja 2016 r., sygn. VI ACa 630/15, dostępny na http://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/. Zob. także M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 184, który wskazuje, że przedsiębiorcy nie mogą kwestionować zakresu żądanych przez organ informacji.

148 K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 779; także wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 16 grudnia 1998 r., sygn. XVII AmA 62/98, Legalis nr 46604; wyrok SN z dnia 2 grudnia 2008 r., sygn. III SK 15/08, Legalis nr 212549.

149 Tak Sąd Antymonopolowy w wyroku z dnia 19 listopada 1992 r., XVII Amr 24/92, Legalis nr 44770; zob. także wyrok SA w Warszawie z dnia 17 maja 2016 r., sygn. VI ACa 630/15, dostępny na http://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/, w którym SA wskazał, że zasada proporcjonalności działań organu administracji nakazuje, aby informacje żądane przez Prezesa UOKiK na podstawie art. 50 ust. 1 uokik były faktycznie konieczne (istotne) do prowadzonego postępowania oraz istotne dla końcowego wyniku postępowania.

150 J. Krüger w: A Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 873; wyrok Sądu Antymonopolowego w Warszawie z dnia 6 września 1993 r., sygn. XVII Amr 22/93, Wokanda, 1994, nr 2, s. 54, Legalis nr 44771.

nia odpowiedzi na pytania przedstawione w kwestionariuszu może powodować nałożenie na przedsiębiorcę kary finansowej[151]. Zakres żądanych informacji, jak i cel żądania powinny być przez Prezesa UOKiK wskazane w sposób precyzyjny, niepozostawiający wątpliwości co do zamiaru wykorzystania pozyskanych w ten sposób informacji[152].

3.3 Sankcje za niewykonanie obowiązku dostarczenia informacji i dokumentów

Stosownie do art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości stanowiącej równowartość do 50 000 000 euro, jeżeli przedsiębiorca ten choćby nieumyślnie nie udzielił informacji żądanych przez Prezesa UOKiK na podstawie art. 50 bądź udzielił informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd. Wskazana sankcja może mieć zastosowanie nie tylko w przypadku odmowy przekazania informacji i dokumentów żądanych na podstawie art. 50 ust. 1 uokik, ale także wtedy, gdy przekazane informacje są nieprawdziwe lub wprowadzają w błąd. Choć przepis art. 106 ust. 2 pkt 2 ustawy nie posługuje się pojęciem „dokumentu", w piśmiennictwie przyjmuje się, że dokument mieści się w pojęciu „informacja", jakie zostało zawarte w przepisie. Postuluje się jednocześnie, aby przepis został doprecyzowany[153].

Prezes Urzędu nie ma uprawnienia do nałożenia sankcji z art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik w sytuacji nieudzielenia przez przedsiębiorcę informacji „na prośbę" skierowaną na podstawie art. 49a uokik[154] albo art. 50 ust. 3 uokik[155]. Jeśli jednak przedsiębiorca zadośćuczyni prośbie, to ponosi odpowiedzialność za przekazanie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji[156].

4. Pozyskiwanie informacji i dokumentów w toku kontroli

Stosownie do art. 105a uokik w toku postępowania przed Prezesem Urzędu może być przeprowadzona u przedsiębiorcy kontrola. Użycie przez ustawodawcę sformułowania „w toku postępowania" oznacza, że kontrola może być przeprowadzona w każdym postępowaniu prowadzonym przez Prezesa Urzędu, w tym w postępowaniu wyjaśniającym. Instytucja kontroli, obok wynikającego z art. 50 ust. 1 uokik uprawnienia do żądania od przedsiębiorców przekazania wszelkich koniecznych informacji i dokumentów, jest najważniejszym i najbardziej efektywnym uprawnieniem

151 Wyrok Sądu Antymonopolowego w Warszawie z dnia 28 czerwca 1995 r., sygn. XVII Amr 14/95, Legalis nr 44772.
152 K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu…*, s. 139, która powołuje się na wyrok SA w Warszawie z 27 listopada 2007 r. w sprawie sygn. VI ACa 744/04, niepubl. Zob. także wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2004 r., sygn. III SK 31/04, Dz. U. UOKiK z 2004 r. Nr 4, poz. 329, w którym SN wskazał, że obowiązek jest sprecyzowany tylko wtedy, gdy żądanie określa termin jego wykonania.
153 K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu…*, s. 544.
154 J. Krüger w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie…*, s. 870.
155 Ibidem, s. 879.
156 K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu…*, s. 145. Tak samo C. Banasiński, E. Piontek (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 620; Cz. Martysz w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 934. Odmiennie jednak J. Krüger w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie…*, s. 870 i 879, który neguje taką możliwość, wskazując, że kary z art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik za udzielenie informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd mogą być nakładane wyłącznie, gdy informacje zostały przekazane w odpowiedzi na żądanie (a nie prośbę) Prezesa Urzędu. Odnośnie do art. 49a uokik zob. M. Bernatt w: M. Namysłowska, A. Piszcz, *Ustawa o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 5.8.2015 r.*, Warszawa 2016, s. 99.

dochodzeniowym przysługującym Prezesowi Urzędu. Korzystanie z uprawnienia do przeprowadzenia kontroli stanowi istotną ingerencję w sferę wolności i praw przedsiębiorców, dlatego w piśmiennictwie i orzecznictwie wskazuje się, że środek ten powinien być stosowany tylko wtedy, gdy jest to rzeczywiście konieczne i niezbędne, a w szczególności gdy skorzystanie z instytucji wezwania w trybie art. 50 ustawy byłoby nieodpowiednie lub nieefektywne[157]. Jednocześnie zwraca się uwagę na to, że z uwagi na zasadę proporcjonalności kontrola powinna być z dużą ostrożnością stosowana na etapie postępowania wyjaśniającego, w którym przedsiębiorcy nie mają jeszcze statusu strony i nie znają zarzutów, jakie stały się podstawą podjęcia działań kontrolnych przez organ. W związku z tym postuluje się, aby przeprowadzenie kontroli w postępowaniu wyjaśniającym mogło mieć miejsce tylko w przypadku najpoważniejszych naruszeń prawa konkurencji[158].

Przeprowadzenie kontroli nie wymaga wydania przez Prezesa Urzędu decyzji ani postanowienia. Kontrola przeprowadzana jest przez pracownika UOKiK na podstawie upoważnienia do przeprowadzenia kontroli (art. 105a ust. 4 uokik). Wydanie przez Prezesa UOKiK upoważnienia jest niezaskarżalne[159]. Upoważnienie do przeprowadzenia kontroli jest doręczane kontrolowanemu przedsiębiorcy lub osobie przez niego upoważnionej z chwilą rozpoczęcia czynności kontrolnych (art. 105a ust. 6 uokik)[160]. Z uwagi na kwestie dotyczące wolności od samooskarżania się istotne jest to, że w upoważnieniu do przeprowadzania kontroli Prezes UOKiK obowiązany jest określić m.in. podstawę prawną kontroli (art. 105a ust. 4 pkt 2 uokik) i zakres przedmiotowy kontroli, w tym okres objęty kontrolą (art. 105a ust. 4 pkt 6 uokik). W podstawie prawnej kontroli Prezes UOKiK powinien wskazać, czy kontrola prowadzona jest na podstawie art. 105a uokik, czy też na podstawie art. 105i ust. 1 lub 2 uokik (kontrola prowadzona na wniosek Komisji lub organu ochrony konkurencji innego państwa członkowskiego)[161]. Ma to istotny wpływ na realizację przez przedsiębiorcę jego prawa do obrony, gdyż w przypadku gdy kontrola prowadzona jest na podstawie decyzji Komisji (art. 20 ust. 4 Rozporządzenia 1/2003), przedsiębiorcy służy odwołanie do Trybunału Sprawiedliwości UE. Określenie w upoważnieniu zakresu przedmiotowego kontroli, w tym okresu objętego kontrolą (art. 105a ust. 4 pkt 2 i 6 uokik) jest natomiast istotne z tego względu, że w toku kontroli przedsiębiorcy zobowiązani są do przekazywania tylko takich dowodów i informacji, które są związane z przedmiotem kontroli (art. 105b ust. 1 uokik)[162]. Przeprowadzenie kontroli w zakresie szerszym, niż wynika to z upoważnienia, może być podstawą wniesienia przez przedsiębiorcę sprzeciwu,

---

157 Wyrok SA w Warszawie z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. VI ACa 1141/15, Legalis nr 1691947; M. Bernatt, *Powers of Inspection of the Polish Competition Authority. Question of Proportionality*, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, 2011, nr 4(5), s. 54–55; M. Bernatt, G. Materna w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1210; B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 1214.

158 M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 201–204.

159 G. Materna, *Warunki podejmowania kontroli i przeszukań w postępowaniach z zakresu ochrony konkurencji prowadzonych na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w aspekcie orzecznictwa na tle art. 8 ETPCz*, iKAR, 2015, nr 8(4), s. 14–15; B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie…*, s. 1240 i 1261. Krytycznie o obowiązującym stanie prawnym zob. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 194.

160 M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 196.

161 B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie…*, s. 1237.

162 Ibidem, s. 1273 i 1278; G. Materna w: T. Skoczny, *Ustawa o ochronie konkurencji…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1214 i 1216.

o którym mowa w art. 59 ustawy Prawo przedsiębiorców[163]. Dowody przeprowadzone w toku kontroli przez organ kontroli z naruszeniem przepisów ustawy lub z naruszeniem innych przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, jeżeli miały istotny wpływ na wyniki kontroli, nie mogą stanowić dowodu w postępowaniu administracyjnym (art. 46 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców)[164]. Ponadto informacje i dokumenty zebrane przez Prezesa UOKiK z naruszeniem prawa powinny zostać pominięte przez sąd w toku postępowania sądowego toczącego się w wyniku odwołania od decyzji[165].

4.1 Zakres podmiotowy żądania przekazania informacji i dokumentów w toku kontroli

Przepis art. 105a ust. 1 uokik wyraźnie wskazuje, że kontrola może być przeprowadzona u „każdego przedsiębiorcy", a zatem może dotyczyć każdego podmiotu spełniającego warunki wskazane w art. 4 pkt 1 uokik. Możliwość przeprowadzenia przez Prezesa Urzędu kontroli nie zależy od tego, czy przedsiębiorca posiada status strony postępowania. Kontrola może być przeprowadzona w toku postępowania wyjaśniającego, kiedy przedsiębiorca nie posiada jeszcze statusu strony, a także może dotyczyć przedsiębiorcy, który nie uzyskał statusu strony w toku postępowania antymonopolowego[166].

---

163 Stosownie do art. 105l uokik do kontroli działalności gospodarczej stosuje się przepisy rozdziału 5 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców. Zgodnie z art. 49 ust. 9 tej ustawy zakres kontroli nie może wykraczać poza zakres wskazany w upoważnieniu, a zgodnie z art. 59 ust. 1 tej ustawy przedsiębiorca może wnieść sprzeciw w przypadku prowadzenia przez organ kontroli z naruszeniem przepisu art. 49. Zob. także M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 205. Na marginesie należy odnotować, że w poprzednio obowiązującym stanie prawnym, tj. w czasie, gdy instytucję kontroli u przedsiębiorcy regulowały przepisy ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807 ze zm.), wskazywano, że instytucja sprzeciwu chroni interesy kontrolowanego tylko w wąskim zakresie – tak M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 206, albo też, że nie w pełni chroni interesy kontrolowanego – tak G. Materna w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1214 (zob. także G. Materna, *Sądowy nadzór nad wykonywaniem kontroli (przeszukania) u przedsiębiorcy w toku postępowania przed Prezesem UOKiK*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, 2012, nr 7, s. 20–21), albo że w ogóle nie jest skutecznym środkiem ochrony kontrolowanego – tak B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie…*, s. 1261. Wynikało to z tego, że w toku kontroli prowadzonej przez Prezesa Urzędu przedsiębiorca mógł wnieść sprzeciw w bardzo ograniczonym zakresie, tj. tylko w przypadku naruszenia przez organ przepisów art. 79a ust. 1 oraz 3–9 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej regulujących m.in. kwestie upoważnienia do przeprowadzania kontroli i zakresu prowadzonej kontroli (tak B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie…*, s. 1361). Ustawa Prawo przedsiębiorców rozszerzyła uprawnienia przedsiębiorców do wniesienia sprzeciwu. Przepis art. 59 ust. 1 tej ustawy inaczej niż art. 84c ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przewiduje uprawnienie do wniesienia sprzeciwu także w przypadku, o którym mowa w art. 51 tej ustawy (kontrola poza siedzibą przedsiębiorcy – poprzednio art. 80a ustawy o swobodzie działalności gospodarczej) oraz w art. 58 tej ustawy (przeprowadzenie ponownej kontroli – poprzednio art. 83b ustawy o swobodzie działalności gospodarczej), a wskazane regulacje znajdą zastosowanie w postępowaniach prowadzonych przez Prezesa Urzędu. Niemniej jednak pogląd, że sprzeciw w ograniczonym zakresie chroni interesy przedsiębiorcy w postępowaniach przed Prezesem Urzędu pozostaje aktualny, gdyż środek ten w istocie nie służy merytorycznej kontroli zasadności czynności podejmowanych przez Prezesa Urzędu w toku kontroli, a jedynie kontroli przestrzegania niektórych aspektów proceduralnych w toku kontroli.

164 Zob. także szczególną regulację art. 51 ust. 4 ustawy Prawo przedsiębiorców, zgodnie z którą w każdym przypadku nie stanowią dowodu w postępowaniu kontrolnym dokumenty i informacje pozyskane w toku kontroli z naruszeniem art. 51 ust. 2 i 3, czyli pozyskane poza siedzibą przedsiębiorcy bez jego zgody.

165 Wyrok SN z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. III SK 5/09, Legalis nr 212542.

166 Wyrok SN z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. III SK 5/09, Legalis nr 212542, s. 1231; C. Banasiński, E. Piontek (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 841.

Zgodnie z literalnym brzmieniem art. 105d ust. 1 uokik w toku kontroli określone obowiązki informacyjne spoczywają na kontrolowanym przedsiębiorcy, osobie przez niego upoważnionej oraz posiadaczu lokalu mieszkalnego, pomieszczenia, nieruchomości lub środka transportu, o których mowa w art. 91 ust. 1 uokik. Z przepisu wynika zatem, że podmiotami, na których w toku kontroli spoczywają obowiązki informacyjne, są przedsiębiorcy[167]. Obok przedsiębiorców podmiotami, od których Prezes Urzędu może żądać w toku kontroli przekazania informacji i dokumentów, są osoby upoważnione przez przedsiębiorcę. W literaturze zwraca się uwagę, że pojęcie „osoby upoważnionej" nie do końca jest jasne[168], jednakże jednolicie przyjmuje się, że za osobę upoważnioną należy uznawać osobę, która została przez przedsiębiorcę upoważniona na piśmie lub ustnie do protokołu do reprezentowania go w toku kontroli[169]. Wbrew literalnemu brzmieniu art. 105d ust. 1 uokik w toku kontroli Prezes Urzędu nie może natomiast żądać przekazywania informacji i dokumentów przez posiadacza lokalu mieszkalnego, pomieszczenia, nieruchomości lub środka transportu, gdyż u osób tych nie przeprowadza się kontroli, tylko przeszukanie, o którym mowa w art. 91 ust. 1 uokik[170]. Przepis art. 105d ust. 1 uokik w przypadku kontroli może być zatem stosowany wyłącznie wobec przedsiębiorcy i osoby przez niego upoważnionej. Analogicznie, jak w przypadku wezwań kierowanych na podstawie art. 50 ust. 1 uokik, należy przyjąć, że kontroli nie przeprowadza się u osób zarządzających, nawet jeśli mają one status przedsiębiorcy[171].

Wobec tego, że zakres osób, które mają obowiązek udzielania informacji w toku kontroli, ogranicza się do kontrolowanego i osoby przez niego upoważnionej, w praktyce powstają wątpliwości związane ze stosowaniem przepisu, w sytuacji gdy przedsiębiorca jest nieobecny w czasie kontroli i jednocześnie nie upoważnił nikogo do reprezentowania go w czasie kontroli. Stosownie do art. 105l uokik do kontroli przeprowadzanej przez Prezesa Urzędu u przedsiębiorcy stosuje się odpowiednio przepisy rozdziału 5 ustawy Prawo przedsiębiorców. Z artykułu 50 ust. 1 pkt 3 tej ustawy wynika natomiast, że kontrola prowadzona na podstawie uokik może być przeprowadzona pod nieobecność przedsiębiorcy czy nawet pod nieobecność osoby przez niego upoważnionej. W przypadku nieobecności przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej albo niewskazania przez przedsiębiorcę osoby upoważnionej czynności kontrolne mogą być wykonywane w obecności innego pracownika przedsiębiorcy lub osoby zatrudnionej u przedsiębiorcy w ramach innego stosunku prawnego, którzy mogą być uznani za osobę, o której mowa w art. 97 k.c. (osoba czynna w lokalu przedsiębiorstwa), lub w obecności przywołanego świadka, którym powinien być funkcjonariusz publiczny, niebędący jednak pracownikiem organu przeprowadzającego kontrolę (art. 50 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców). W orzecznictwie wskazuje się, że w przypadku prowadzenia kontroli w obecności osoby uznanej za osobę czynną w lokalu przedsiębiorstwa

167 W przypadku osób prawnych obowiązki informacyjne spoczywają na osobach uprawnionych do reprezentowania przedsiębiorcy – zob. B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie…*, s. 1281.
168 Ibidem, s. 1263–1264.
169 Ibidem, s. 1264; tak samo M. Bernatt, G. Materna w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1230; K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 811; C. Banasiński, E. Piontek (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 855; K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu…*, s. 239.
170 G. Materna w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1248; B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie…*, s. 1292. Zob. także K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu…*, s. 245–246.
171 Zob. szerzej w pkt 3.1 niniejszego Rozdziału.

na podstawie art. 97 k.c. osobę tę uznaje się za osobę upoważnioną przez kontrolowanego i obowiązana jest ona udzielać wyjaśnień kontrolującym[172].

W literaturze i orzecznictwie nie wyrażono dotychczas stanowiska, czy kontrolowany ma obowiązek udzielania w toku kontroli informacji osobiście, czy też wystarczy, że upoważni inną osobę do reprezentowania go w czasie kontroli. Zagadnienie to może mieć istotne znaczenie praktyczne. Jeśli bowiem kontrolujący uzyskają w toku kontroli niezbędne informacje (wyjaśnienia) od osoby upoważnionej, powstaje pytanie, czy mogą żądać dalszych informacji od kontrolowanego w trybie art. 105d ust. 1 uokik, czy też pozyskanie informacji od kontrolowanego powinno odbywać się na podstawie art. 50 ust. 1 uokik, albo też w drodze przesłuchania kontrolowanego w charakterze świadka albo strony. Podobnie w literaturze nie podjęto dotychczas szczegółowych rozważań na temat tego, czy kontrolowany ma obowiązek udzielenia upoważnienia do udziału w kontroli i udzielania wyjaśnień określonym pracownikom wskazanym przez kontrolujących. W toku kontroli może się okazać, że szczególne informacje mogące mieć znaczenie dla sprawy mogą posiadać osoby inne niż kontrolowany, np. informatyk, księgowy. Istotnym zagadnieniem jest to, czy kontrolujący mogą żądać, aby kontrolowany udzielił takim osobom upoważnienia do udzielania wyjaśnień w toku kontroli. Funkcjonalna wykładnia przepisu art. 106d ust. 1 uokik, uwzględniająca regulacje ustawy Prawo przedsiębiorców, pozwala przyjąć interpretację, że kontrolowany nie musi brać udziału w kontroli osobiście, a zatem w przypadku jego nieobecności obowiązek współpracy z kontrolującymi spoczywa tylko na upoważnionym pracowniku kontrolowanego albo osobie czynnej w lokalu przedsiębiorstwa. Ponadto kontrolowany, jeśli sam udziela wyjaśnień w toku kontroli albo upoważnił do tego inną osobę, nie ma obowiązku udzielania kolejnych upoważnień do składania wyjaśnień osobom wskazanym przez kontrolujących[173].

4.2 Zakres przedmiotowy żądania przekazania informacji i dokumentów w toku kontroli

Stosownie do art. 105d ust. 1 uokik w toku kontroli kontrolowany, osoba przez niego upoważniona, posiadacz lokalu mieszkalnego, pomieszczenia, nieruchomości lub środka transportu, o których mowa w art. 91 ust. 1, są obowiązani do:

1) udzielenia żądanych informacji;

2) umożliwienia wstępu na grunt oraz do budynków, lokali lub innych pomieszczeń oraz środków transportu;

3) udostępnienia i wydania materiałów, o których mowa w art. 105b ust. 1

---

172 Wyrok SA w Warszawie z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. VI ACa 1141/15, Legalis nr 1691947. W wyroku tym sąd wskazał, że celowościowa wykładnia art. 105b ust. 1 pkt 3 w zw. z art. 105d ust. 1 uokik pozwala wyciągnąć wniosek, że „osobą uprawnioną" może być również pracownik przedsiębiorcy, którego kontrolujący zastaną w miejscu prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę. Krytycznie o stanowisku SA w tym zakresie zob. G. Materna, *Obowiązki przedsiębiorców w toku kontroli Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Glosa, 4/2017, s. 106–107. Por. także wyrok SOKiK z dnia 20 marca 2015 r., XVII AmA 136/11 – https://orzeczenia.ms.gov.pl/, w którym sąd uznał, że za osobę czynną w lokalu przedsiębiorstwa nie może zostać uznana recepcjonistka – szersze omówienie tego wyroku zob. D. Aziewicz, *Kontrola w toku postępowania przed Prezesem UOKiK*, iKAR, 2016, nr 7(5).

173 Podobnie B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 1281, który wskazuje, że kontrolujący nie powinien wymuszać na kontrolowanym, aby konkretny pracownik kontrolowanego udzielał wyjaśnień w toku kontroli.

pkt 2 uokik (czyli akt, ksiąg, wszelkiego rodzaju pism, dokumentów oraz ich odpisów i wyciągów, korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną, informatycznych nośników danych w rozumieniu przepisów o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, innych urządzeń zawierających dane informatyczne lub systemów informatycznych, w tym także zapewnienia dostępu do systemów informatycznych będących własnością innego podmiotu zawierających dane kontrolowanego związane z przedmiotem kontroli w zakresie, w jakim kontrolowany ma do nich dostęp), lub innych przedmiotów mogących stanowić dowód w sprawie,

4) umożliwienia dostępu do informatycznych nośników danych, urządzeń lub systemów informatycznych, o których mowa w art. 105b ust. 1 pkt 2 uokik, w zakresie informacji zgromadzonych na tych nośnikach, w urządzeniach lub w systemach, w tym do korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną.

Wskazany przepis upoważnia kontrolujących do żądania udostępnienia lub przekazania rzeczy, które mogą stać się dowodami w sprawie, jak i do żądania udzielania informacji. Ustawodawca nie zdefiniował w art. 105b uokik pojęcia „informacja". Można jednak przyjąć, że chodzi tu o informacje, które mają charakter wyjaśnień. Taki wniosek wynika z treści art. 105b ust. 1 pkt 5 uokik, który stanowi, że w celu uzyskania informacji mogących stanowić dowód w sprawie kontrolujący ma prawo żądania od osób, o których mowa w art. 105d ust. 1 uokik, „ustnych **wyjaśnień** dotyczących przedmiotu kontroli".

W literaturze prezentowane są rozbieżne stanowiska odnośnie do tego, jak szeroki może być zakres żądania kontrolujących. Z jednej strony wskazuje się, że zakres żądania kontrolujących jest bardzo szeroki, uprawnienie kontrolujących jest ograniczone jedynie wymogiem istnienia związku z przedmiotem kontroli. W konsekwencji przedmiotem żądania mogą być wszystkie informacje i dokumenty, które bezpośrednio lub pośrednio związane są z działaniami przedsiębiorcy na danym rynku. Po zakończeniu kontroli zgromadzone informacje są poddawane analizie i dopiero wtedy organ ustala, które z nich ostatecznie będą wzięte pod uwagę przy ocenie sprawy[174]. Tym samym obowiązek udzielania wyjaśnień należy pojmować bardzo szeroko, tzn. że mogą one dotyczyć nie tylko przekazywanych w toku kontroli dokumentów, ale także faktów związanych z badaną praktyką (np. polityki handlowej kontrolowanego, jego struktury organizacyjnej, sposobu funkcjonowania branży)[175]. Z drugiej strony wskazuje się, że wyjaśnienia powinny pozostawać w ścisłym związku z przedmiotem kontroli i być zawężone do zagadnień mających związek z badanymi dokumentami przedsiębiorstwa, a zatem mogą odnosić się do treści tych dokumentów albo np. pojęć używanych w tych dokumentach, skrótów, kodów informacyjnych[176]. Prezentowane są także poglądy pośrednie, w świetle których obowiązek składania wyjaśnień dotyczy tylko zagadnień związanych z przedmiotem i zakresem kontroli, jednak nawet w przypadku żądania wyjaśnień, które spełniają te warunki, osoby zobowiązane do składania wyjaśnień, powołując się na wolność od samooskarżania, nie mają obowiązku udzielania odpowiedzi na pytania kontrolujących, które „wykraczają poza zakres otwartych pytań o obiektywne

174 G. Materna w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1241.
175 Ibidem.
176 Tak K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie…*, s. 497.

fakty lub na które udzielenie prawdziwej odpowiedzi wymagałoby przyznania się do popełnionego naruszenia", ani też obowiązku udzielania odpowiedzi na „pytania sugerujące odpowiedź, wymagające udzielenia opinii, przedstawienia oceny, czy kwalifikacji określonych zdarzeń z punktu widzenia prawa konkurencji lub też wymagające komentarza"[177]. Autor ostatniego z poglądów przyjmuje zatem, że wyjaśnienia stanowią niewymagającą uzasadnienia odpowiedź na pytania o fakty.

W świetle prezentowanych poglądów można przyjąć, że podstawą odmowy udzielenia informacji może być sam fakt wykroczenia poza przedmiot kontroli[178], jednakże w praktyce sporne może okazać się to, jak daleko sięga obowiązek informacyjny, tzn. czy ogranicza się on do udzielania krótkich informacji dotyczących badanych dokumentów lub odpowiedzi na pytania dotyczące obiektywnych faktów (np. ile pomieszczeń w budynku zajmuje spółka, kto korzysta z danego komputera, kto prowadzi obsługę księgową spółki), czy też żądane informacje mogą mieć charakter szerszej wypowiedzi, w której kontrolowany oprócz faktów wskazuje uzasadnienie tych faktów (np. od kiedy spółka współpracuje z danym kontrahentem, dlaczego nawiązała z nim współpracę albo zaprzestała współpracy, w jaki sposób ustalane są warunki współpracy itp.), a ponadto, czy żądanie organu może dotyczyć informacji, które tylko pośrednio związane są z przedmiotem kontroli. Rozstrzygając wskazane rozbieżności, zasadne wydaje się przyjęcie, że wyjaśnienia kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej powinny służyć pozyskaniu przez organ krótkich informacji dotyczących przedmiotu kontroli, które pozwolą na ustalenie, kto posiada wiedzę w zakresie istotnym dla postępowania, co w dalszej kolejności powinno być podstawą do przeprowadzenia dowodu z przesłuchania świadków albo stron. Wniosek taki uzasadniony jest tym, że ustawodawca w uokik posługuje się dwoma odrębnymi pojęciami – pojęciem „wyjaśnienie" (art. 105b ust. 1 pkt 5 uokik) i pojęciem „zeznanie" (art. 53 uokik). Zgodnie z podstawową regułą wykładni językowej różnym zwrotom nie należy nadawać tych samych znaczeń, a zatem pojęcie „udzielania wyjaśnień" nie może oznaczać tego samego, co „składanie zeznań". Słowo „wyjaśniać" oznacza „uczynić coś jasnym, zrozumiałym, wytłumaczyć, zinterpretować, objaśnić, podać powody, usprawiedliwić, umotywować, uzasadniać, wytłumaczyć"[179], „przesłuchiwanie" oznacza zaś m.in. „wypytywanie kogoś o szczegóły dotyczące sprawy"[180]. Wyjaśniać można to, co jest znane, ale nie jest jasne[181]. Wyjaśnienia służą zatem usuwaniu wątpliwości, a nie bezpośredniej rekonstrukcji stanu faktycznego. Pojęcia wyjaśnień i zeznań odnoszą się do różnych poziomów szczegółowości informacji. Wyjaśnienia mają charakter ogólniejszy.

Wydaje się, że powodem „rozciągania" występującego w uokik pojęcia „wyjaśnienie" na informacje, które swoim zakresem odpowiadają zeznaniom świadków i stron, jest to, że przepisy uokik nie zawierają wyraźnej podstawy do przesłuchiwania świadków

177 B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie…*, s. 1305.
178 Tak też M. Swora w: T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), *Ustawa o ochronie…*, Warszawa 2009, s. 1559; M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 213–214.
179 M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 1994, s. 802.
180 M. Szymczak (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2, Warszawa 1994, s. 1006.
181 Por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 kwietnia 2009 r., sygn. I SA/Wr 1327/08, dostępny na http://www.orzeczenia-nsa.pl/.

i stron w toku postępowania wyjaśniającego, w tym w toku kontroli[182]. Prezes UOKiK jako organ administracji ma prawo przesłuchiwać świadków i strony, jednak z przepisów uokik wynika jedynie tyle, że świadkowie mogą być przesłuchiwani na rozprawie[183] (art. 52 uokik), ta zaś może być przeprowadzona dopiero po przedstawieniu przedsiębiorcy zarzutów. Wprowadzenie do przepisów o kontroli wyraźnej regulacji dotyczącej przesłuchiwania świadków i stron w toku kontroli w sposób oczywisty pozwalałoby odróżnić pojęcie „wyjaśnienia", czyli krótkiej informacji, która ma usprawnić przebieg kontroli i ukierunkowywać jej przebieg, od „zeznania" składanego w toku kontroli, a zatem szerszej wypowiedzi, która zawiera informacje o polityce handlowej przedsiębiorcy, kontrahentach, motywach działania itp. Wydaje się przy tym zasadne, by krąg osób, od których Prezes Urzędu może pozyskać zeznania w toku kontroli, nie był ograniczony do przedsiębiorcy i osoby przez niego upoważnionej. W toku kontroli Prezes Urzędu powinien mieć możliwość przesłuchania w charakterze świadka np. pracownika przedsiębiorcy, który posiada istotne dla sprawy informacje (np. księgowego, informatyka). W sytuacji gdy aktualne przepisy nie wskazują na wyraźne uprawnienie Prezesa Urzędu do przeprowadzania w toku postępowania wyjaśniającego, w tym w toku kontroli, przesłuchania świadków lub stron, występujące w przepisie pojęcie „wyjaśnienie" nie powinno być utożsamiane ze składaniem zeznań. Niewątpliwie jednak w praktyce może okazać się bardzo trudne rozdzielenie pytań organu, które prowadzą do uzyskania od strony wyjaśnienia, od takich, które prowadzą do pozyskania zeznania. Można także rozważać, czy w przypadku kontrolowanych przedsiębiorców zasadne jest „dublowanie" dowodu, tzn. odbieranie od przedsiębiorców ustnych wyjaśnień w toku kontroli, a następnie przeprowadzanie ustnego przesłuchania przedsiębiorcy w charakterze świadka albo strony. Trzeba jednak zauważyć, że „podwójne" przesłuchiwanie przedsiębiorcy w postępowaniu znajduje uzasadnienie, gdy przyjmie się, że zakres informacji, jakich przedsiębiorca udziela w toku kontroli, i zakres informacji, jakich udziela w toku przesłuchania, jest różny i z tego względu różny jest też charakter sankcji nakładanych z tytułu odmowy udzielenia wyjaśnień[184] i z tytułu nieuzasadnionej odmowy składania zeznań[185].

Obowiązek udzielania informacji kontrolującym podlega **ograniczeniom**. Zgodnie z art. 105d ust. 2 uokik osoby, o których mowa w ust. 1 tego przepisu, mogą **odmówić udzielenia informacji lub współdziałania w toku kontroli** tylko wtedy, gdy naraziłoby to je lub ich małżonka, wstępnych, zstępnych, rodzeństwo oraz powinowatych w tej samej linii lub stopniu, jak również osoby pozostające w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, a także osobę pozostającą we wspólnym pożyciu, na **odpowiedzialność karną**. Prawo odmowy udzielenia informacji lub współdziałania w toku kontroli trwa po ustaniu małżeństwa lub rozwiązaniu stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. W literaturze zwraca się uwagę na to, że w praktyce na

182 Wyraźne uprawnienia organu kontroli do przesłuchania świadka w toku kontroli przewiduje np. ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1930) – zob. art. 16 ust. 1 pkt 7. Ustawa ta wyraźnie odróżnia odbieranie w toku kontroli wyjaśnień od kontrolowanego od przesłuchiwania stron i świadków (por. art. 16 ust. 1 pkt 6 i 7). Podobnie zob. art. 87 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 300) – kontrola prowadzona przez ZUS, także art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 623) – kontrola prowadzona przez PIP, art. 9 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1471) – kontrola prowadzona przez IOŚ.
183 K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu…*, s. 129.
184 Por. art. 106 ust. 2 pkt 3 uokik.
185 Por. art. 108 ust. 6 pkt 1 uokik.

ogół kontrolowani są przedsiębiorcy, którzy nie są osobami fizycznymi, np. spółki. W związku z tym zasadne jest, by w takim wypadku uprawnienie do odmowy udzielenia informacji przysługiwało osobom fizycznym reprezentującym kontrolowanego, np. prezesom, członkom zarządu, prokurentom, pełnomocnikom, dyrektorom[186]. Wskazuje się jednocześnie, że w pojęciu „odpowiedzialności karnej", o której mowa w art. 105d ust. 2 uokik, należy uwzględniać odpowiedzialność karno-skarbową oraz odpowiedzialność za wykroczenia. Przepis nie obejmuje jednak odpowiedzialności z tytułu kar administracyjnych[187]. Skorzystanie z prawa odmowy udzielenia informacji jest realizowane poprzez złożenie oświadczenia[188], które jest odnotowane w protokole kontroli. Odmowa udzielenia wyjaśnień z powodów wskazanych w art. 105d ust. 2 uokik może być uznana za odmowę udzielania informacji lub odmowę współdziałania w toku kontroli i tym samym może powodować nałożenie sankcji z art. 106 ust. 2 pkt 3 uokik w przypadku stwierdzenia przez kontrolujących, że odmowa jest „oczywiście bezzasadna"[189]. Kontrolujący mają prawo dokonania oceny, czy powoływanie się przez kontrolowanego lub osobę przez niego upoważnioną jest uzasadnione i w tym celu mogą żądać od tych osób złożenia zwięzłych wyjaśnień[190].

W literaturze jednolicie wskazuje się, że szczególnym przypadkiem odmowy udzielenia informacji w toku kontroli jest **realizacja prawa do zachowania tajemnicy adwokackiej lub radcowskiej**[191], określana także jako zasada ochrony poufności pisemnej komunikacji pomiędzy prawnikiem a przedsiębiorcą[192] albo ochrona tajemnicy porady prawnej[193] (ang. *legal professional privilege*, dalej: zasada LPP). W obecnym stanie prawnym zasada ta została uregulowana w art. 105q ust. 3 uokik, który przewiduje

---

186 B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie…*, s. 1298.

187 G. Materna w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1250. Szerzej B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 1300, który uważa, że po nowelizacji z dnia 10 czerwca 2014 r. prawo odmowy wyjaśnień dotyczy również odpowiedzialności przewidzianej w art. 6a uokik.

188 M. Swora w: T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), *Ustawa o ochronie…*, Warszawa 2009, s. 1559; B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 1301.

189 B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 1302.

190 Ibidem, s. 1301–1302.

191 M. Swora w: T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), *Ustawa o ochronie…*, Warszawa 2009, s. 1559. Szeroko na temat ochrony tajemnicy porady prawnej w postępowaniu przed Prezesem Urzędu i w unijnych postępowaniach antymonopolowych zob. B. Turno, *Zagadnienie tajemnicy adwokackiej na gruncie prawa konkurencji*, w: C. Banasiński, M. Kępiński, B. Popowska, T. Rabska (red.), *Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji*, UOKiK, Warszawa 2006, s. 172–189; B. Turno, *Ciąg dalszy sporu o zakres zasady legal professional privilege – glosa do wyroku SPI z 17.09.2007 r. w połączonych sprawach T-125/03 i T-253/03 Akzo Nobel Chemicals Ltd i Akcros Chemicals Ltd przeciwko Komisji WE*, Europejski Przegląd Sądowy, 2008, nr 6, s. 46–47; M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniach przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 229–235; K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję*, Warszawa 2011, s. 281–293; K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych. W kierunku unifikacji i standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 389–395; M. Bernatt, B. Turno, *Zasada legal professional privilege w projekcie zmiany ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, iKAR, 2013, nr 1(2); M. Bernatt, B. Turno, *O potrzebie doskonalenia rozwiązań procesowych w znowelizowanej z dniem 18 stycznia 2015 r. ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów*, iKAR, 2015, nr 2(4); B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie…*, s. 1377–1383 – przy czym należy zauważyć, że autor ten, analizując zasadę LPP, uważa, że przedsiębiorca może się na nią powołać już w przypadku wezwania go do przekazania informacji na podstawie art. 50 ust. 1 uokik, przy czym wskazuje, że będą to rzadkie sytuacje, gdyż „jest to problematyka ściślej związana z wykorzystaniem informacji pozyskanych w toku kontroli" – ibidem, s. 875.

192 Tak B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie…*, s. 1377.

193 Tak M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 229.

odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 225 k.p.k.[194] w przypadku przeszukania prowadzonego przez Prezesa UOKiK u przedsiębiorcy w trybie art. 105n uokik. Wskazany sposób uregulowania tej zasady jest krytykowany w piśmiennictwie z tego względu, że wywołuje szereg wątpliwości interpretacyjnych[195] oraz jest zbyt wąski, gdyż odnosi się jedynie do przeszukania[196]. Ponadto wskazuje się, że zawarte w ustawie odesłanie do art. 225 k.p.k. jest jedynie „namiastką" zasady LPP obowiązującej w postępowaniu przed Komisją, gdzie zasada ta jest uprawnieniem przedsiębiorcy do zachowania poufności komunikacji między nim a jego prawnikiem, a nie działaniem podejmowanym przez jego prawnika[197]. W postępowaniu przed Komisją przedsiębiorca ma prawo ochrony komunikacji pisemnej z prawnikiem zewnętrznym (profesjonalnym prawnikiem, który nie jest zatrudniony u przedsiębiorcy), która powstała przed albo po wszczęciu przez organ postępowania i jest związana z prowadzonym przez organ postępowaniem[198]. Z powyższych względów postuluje się, aby zasada LPP w postępowaniu przed Prezesem UOKiK obowiązywała w „wersji pełnej", tj. w toku kontroli prowadzonych w trybie art. 105a i art. 105i uokik oraz przeszukań prowadzonych na podstawie art. 105n i art. 91 uokik, oraz by obejmowała komunikację pomiędzy prawnikiem a przedsiębiorcą i odwrotnie, czyli pomiędzy przedsiębiorcą a prawnikiem, w zakresie co najmniej analogicznym jak w postępowaniach przed Komisją[199]. Jako argument wskazuje się to, że zasada LPP wynika z art. 6 EKPCz, jej istnienie zostało potwierdzone również w orzecznictwie unijnym oraz w art. 48 ust. 2 Karty Praw Podstawowych UE, a zatem zasada ta już obowiązuje w polskim prawie konkurencji, wymaga natomiast należytego przestrzegania[200].

W toku kontroli może dojść do **zabezpieczenia** (art. 105f ust. 2) oraz **zajęcia** przedmiotów mogących stanowić dowód w sprawie (art. 105g). W wypadku gdy po dokonaniu zajęcia przedmioty nie zostaną wydane dobrowolnie, organ może przeprowadzić ich odebranie w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 105g ust. 2). W orzecznictwie dotyczącym zagadnienia kontroli informatycznych nośników danych wskazuje się, że organ nie powinien utożsamiać zabezpieczenia rzeczy z przeszukaniem (nie powinien utożsamiać skopiowania danych z dokonaniem przeszukania). Organ ma prawo zabezpieczyć, a zatem skopiować na zewnętrzne nośniki danych całą zawartość dysków twardych oraz

194 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1987 z późn. zm.).
195 Szerzej na ten temat zob. M. Bernatt, B. Turno, *Zasada legal professional privilege w projekcie zmiany ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, iKAR, 2013, nr 1(2), s. 23–26. Autorzy zwracają uwagę m.in. na to, że odesłanie do art. 225 k.p.k. nie wskazuje, w jaki sposób rozróżniać w postępowaniu przed Prezesem UOKiK pojęcie „tajemnicy zawodowej" (adwokackiej lub radcowskiej) i „tajemnicy obrończej" i tym samym nie jest jasne, czy w toku przeszukania prowadzonego przez Prezesa UOKiK znajduje zastosowanie art. 225 § 1, czy art. 225 § 3 k.p.k. Wskazują także, że art. 225 k.p.k. nie czyni różnicy między prawnikami zewnętrznymi a wewnętrznymi, co powoduje, że zastosowanie zasady LPP w postępowaniu przed Prezesem UOKiK może mieć szerszy zasięg niż w postępowaniach unijnych, gdzie przyjmuje się, że zasada LPP dotyczy tylko korespondencji z prawnikami zewnętrznymi.
196 M. Bernatt, B. Turno, *Zasada legal professional privilege…*, s. 17–22; M. Bernatt, B. Turno, *O potrzebie doskonalenia rozwiązań procesowych…*, s. 81–82.
197 M. Bernatt, B. Turno, *Zasada legal professional privilege…*, s. 24.
198 Szerzej na temat zasady LPP w postępowaniu przed Komisją zob. B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie…*, s. 1377–1380.
199 M. Bernatt, B. Turno, *Zasada legal professional privilege…*, s. 27; M. Bernatt, B. Turno, *O potrzebie doskonalenia rozwiązań procesowych…*, s. 81–82.
200 M. Bernatt, B. Turno, *Zasada legal professional privilege…*, s. 17–18; B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie…*, s. 1380.

całość korespondencji e-mail także w tym zakresie, który nie jest związany z przedmiotem przeszukania, a następnie wynieść kopię dysków poza siedzibę przedsiębiorcy (do siedziby UOKiK). Wykorzystanie skopiowanych danych może jednak nastąpić dopiero po rozpakowaniu dysków i przystąpieniu do czynności przeszukania w obecności przedsiębiorcy i w jego siedzibie[201].

W toku kontroli prowadzonej przez Prezesa UOKiK kontrolowanemu przedsiębiorcy nie służy zażalenie na czynności kontrolne. Zgodnie z art. 105m ust. 1 uokik zażalenie na czynności kontrolne wykraczające poza zakres przedmiotowy kontroli lub inne czynności kontrolne podjęte z naruszeniem przepisów może wnieść tylko właściciel systemów informatycznych zawierających dane kontrolowanego przedsiębiorcy. Zakres podmiotowy i przedmiotowy zażalenia został zatem określony w ustawie bardzo wąsko.

4.3 Sankcje za niewykonanie obowiązku dostarczenia informacji i dokumentów w toku kontroli

Odmowa udzielenia informacji lub udostępnienia i wydania materiałów w toku kontroli może być podstawą nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej. Zgodnie z art. 106 ust. 2 pkt 3 uokik Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości stanowiącej równowartość do 50 000 000 euro, jeżeli przedsiębiorca ten choćby nieumyślnie uniemożliwia lub utrudnia rozpoczęcie lub przeprowadzenie kontroli na podstawie art. 105a lub art. 105i, w tym nie wykonuje obowiązków określonych w art. 105d ust. 1 lub w art. 105e ust. 1. Co istotne, w przypadku nieprzekazania informacji lub materiałów Prezes Urzędu ma jednocześnie możliwość nałożenia kary pieniężnej w wysokości do pięćdziesięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia na osobę pełniącą funkcję kierowniczą lub wchodzącą w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy (art. 108 ust. 2 pkt 1 uokik). Przesłanką nałożenia tej kary nie może być jednak udzielenie przez taką osobę w toku kontroli nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji żądanych przez Prezesa UOKiK[202].

Stosownie do art. 108 ust. 3 pkt 1 uokik Prezes Urzędu może, w drodze decyzji, nałożyć karę pieniężną w wysokości do pięćdziesięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia na osobę upoważnioną przez kontrolowanego za udzielenie w toku kontroli nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji żądanych przez Prezesa Urzędu, uniemożliwianie lub utrudnianie rozpoczęcia lub przeprowadzenia kontroli na podstawie art. 105a lub art. 105i, w tym niewykonywanie obowiązków, o których mowa w art. 105d ust. 1 lub w art. 105e ust. 1. Przepis swoim zakresem obejmuje art. 105d ust. 1 uokik, w którym mowa o obowiązku udzielania informacji i udostępnianiu i wydaniu materiałów[203]. W tej sytuacji należy uznać, że osoby te ponoszą odpowiedzialność zarówno za nieprzekazanie informacji, jak i przekazanie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji.

---

201 Postanowienie SOKiK z dnia 7 marca 2017 r., sygn. XVII Amz 15/17, Legalis nr 1674371.
202 A. Piszcz w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1363.
203 Ibidem, s. 1362; wyrok SN z dnia 7 maja 2004 r., sygn. III SK 34/04, Legalis nr 69201; wyrok SOKiK z dnia 11 sierpnia 2003 r., XVII Ama 123/02, Legalis nr 65089.

5. Pozyskiwanie informacji i dokumentów w toku przeszukania

W obecnym stanie prawnym ustawodawca wyraźnie odróżnił przeprowadzenie przez Prezesa UOKiK kontroli u przedsiębiorcy od przeprowadzenia przeszukania[204]. W literaturze wskazuje się, że cechą odróżniającą kontrolę od przeszukania jest „stopień możliwej samodzielności kontrolujących w poszukiwaniu dowodów naruszenia"[205]. W przypadku kontroli samodzielność kontrolujących w pozyskiwaniu dowodów jest mniejsza, gdyż czynności kontrolne dokonywane są za zgodą i przy współpracy kontrolowanego przedsiębiorcy z kontrolującymi, w ramach przeszukania przeszukujący podejmują natomiast określone czynności bez konieczności uzyskania zgody przeszukiwanego, a często nawet bez jego udziału[206]. Jeśli chodzi o aspekt procesowy, to różnica między przeszukaniem a kontrolą polega na tym, że przeszukanie jest prowadzone na podstawie postanowienia sądu, a kontrola w oparciu o upoważnienie Prezesa Urzędu[207].

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów reguluje dwa tryby prowadzenia przeszukania: przeszukanie prowadzone u przedsiębiorcy (art. 105n uokik) oraz przeszukanie prowadzone u osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami (art. 91 uokik)[208].

Stosownie do art. 105n uokik przeszukanie może być przeprowadzone u przedsiębiorcy tylko w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, w toku postępowania wyjaśniającego i postępowania antymonopolowego, w celu znalezienia i uzyskania informacji lub przedmiotów mogących stanowić dowód w sprawie. Przeprowadzenie przeszukania wymaga zgody sądu ochrony konkurencji i konsumentów, udzielonej na wniosek Prezesa UOKiK (art. 105n ust. 2 uokik)[209].

Przeszukanie prowadzone na podstawie art. 91 uokik może mieć miejsce wyłącznie w przypadku postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz przy spełnieniu dodatkowych przesłanek z art. 105n ust. 3–4 uokik (tj. podejrzenia poważnego naruszenia przepisów ustawy, w szczególności gdy mogłoby dojść do zatarcia śladów) w toku postępowania wyjaśniającego. Do przeszukania, w zakresie nieuregulowanym w uokik, mają odpowiednie zastosowanie przepisy ustawy

---

204 Z dniem 18 stycznia 2015 r. na mocy art. 1 pkt 47 ustawy z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 945) uchylony został przepis art. 105c uokik, który przewidywał możliwość dokonania przeszukania w toku kontroli.

205 G. Materna w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1235.

206 Por. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 30 sierpnia 2013 r., s. 13 – druk sejmowy nr 1703. Takie ujęcie różnic między kontrolą a przeszukaniem przyjmowane było także w orzecznictwie poprzedzającym nowelizację uokik z dnia 18 stycznia 2015 r. – zob. wyrok SOKiK z dnia 11 sierpnia 2003 r., sygn. XVII AmA 123/02, Legalis nr 65089; oraz wyrok SN z dnia 7 maja 2004 r., sygn. III SK 34/04, Legalis nr 69201.

207 M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 209.

208 Por. M. Bernatt w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1117, 1291.

209 Należy zwrócić uwagę, że do dnia 22 stycznia 2019 r. przepis art. 105n ust. 4 uokik zd. 2 zawierał regulację, zgodnie z którą na postanowienie sądu nie służyło zażalenie. TK w wyroku z dnia 16 stycznia 2019 r., sygn. P 19/17 (Dz. U. z 2019 r., poz. 128), orzekł, że art. 105n ust. 4 uokik w zakresie, w jakim wyklucza możliwość zaskarżenia postanowienia w przedmiocie wyrażenia przez sąd zgody na przeprowadzenie przeszukania pomieszczeń i rzeczy w postępowaniu antymonopolowym i wyjaśniającym, jest niezgodny z art. 78 w zw. z art. 45 ust. 1 Konstytucji RP, gdyż nie zapewnia skutecznej ochrony sądowej. Wskazany przepis utracił moc obowiązującą z dniem 22 stycznia 2019 r. W związku z tym należy przyjąć, że w nowym stanie prawnym, po interwencji ustawodawcy, postanowienie sądu w przedmiocie wyrażenia zgody na przeszukanie będzie musiało być zaskarżalne.

z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (art. 91 ust. 4 uokik)[210]. Przeszukanie może jednak dotyczyć tylko pomieszczeń i rzeczy i nie dotyczy osób[211]. Podstawą faktyczną przeprowadzenia przeszukania są uzasadnione podstawy do przypuszczenia, że w określonym miejscu znajdują się przedmioty mogące mieć wpływ na ustalenie stanu faktycznego, istotnego dla prowadzonego postępowania. Zgodę na przeprowadzenie przeszukania, na wniosek Prezesa Urzędu, wydaje sąd ochrony konkurencji i konsumentów. Zgoda może obejmować zgodę na zajęcie przedmiotów mogących stanowić dowód w sprawie (art. 91 ust. 1 uokik). Do przeszukania stosuje się odpowiednio art. 105n ust. 3 i 4 uokik (art. 91 ust. 1 *in fine* uokik)[212]. Przeszukanie jest prowadzone przez funkcjonariuszy Policji przy obowiązkowym udziale upoważnionego pracownika UOKiK lub innych osób, o których mowa w art. 105a ust. 2 (art. 91 ust. 2 uokik). Rola pracownika UOKiK lub innych osób jest pomocnicza i polega na asystowaniu w czynnościach Policji. Czynności w toku przeszukania dokonują funkcjonariusze Policji, pracownicy UOKiK mają status obserwatorów i mogą jedynie podpowiadać funkcjonariuszom Policji, jakie dowody mogą mieć znaczenie dla postępowania[213].

5.1 Zakres podmiotowy żądania przekazania dokumentów i informacji w toku przeszukania

Przeszukanie prowadzone u przedsiębiorcy na podstawie art. 105n uokik, tak jak kontrola, może dotyczyć każdego przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 pkt 1 uokik, nie zależy od tego, czy przedsiębiorca posiada status strony postępowania i nie jest ograniczone do przedsiębiorców, którym stawiane są zarzuty[214]. Stosownie do art. 105q pkt 1 uokik do przeszukania u przedsiębiorcy stosuje się odpowiednio m.in. przepis art. 105a ust. 2–7, art. 105b i 105d, co prowadzi do wniosku, że w toku przeszukania, tak jak w toku kontroli, przedsiębiorca ma możliwość ustanowienia osoby reprezentującej go w czasie przeszukania (tzw. osoba upoważniona). Analogicznie jak w przypadku kontroli, należy uznać, że w przypadku wskazania przez przedsiębiorcę osoby upoważnionej do reprezentowania go w toku przeszukania, na osobie tej będą spoczywały określone obowiązki informacyjne względem organu.

---

210 Szerzej na temat zastosowania kodeksu postępowania karnego do przeszukania w postępowaniu przed Prezesem UOKiK zob. M. Swora w: T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), *Ustawa o ochronie…*, Warszawa 2009, s. 1555–1557. Dodany nowelizacją ust. 4 art. 91 stanowi odpowiednik art. 105c ust. 4 uokik w wersji sprzed nowelizacji dokonanej w 2014 r. (tak M. Bernatt w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1118), dlatego rozważania poczynione przez M. Sworę pozostają aktualne.

211 M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 210.

212 Na skutek wyroku TK z dnia 16 stycznia 2019 r., sygn. P 19/17 (Dz. U. z 2019 r., poz. 128) z dniem 22 stycznia 2019 r. utracił moc przepis art. 105n ust. 4 uokik zd. 2, który wyłączał możliwość wniesienia zażalenia na postanowienie sądu dotyczące zgody na przeszukanie. W związku z tym należy uznać, że w nowym stanie prawnym, po interwencji ustawodawcy, postanowienie sądu w przedmiocie wyrażenia zgody na przeszukanie będzie zaskarżalne. Zob. także M. Bernatt w: T. Skoczny, *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1121, który w okresie przed wydaniem przez TK wskazanego wyroku uznawał, że zażalenie na postanowienie o przeprowadzeniu przeszukania jest dopuszczalne, gdyż znajduje tutaj zastosowanie art. 236 k.p.k.

213 M. Bernatt w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1117; K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu…*, s. 293–294; B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie…*, s. 1059–1060.

214 M. Bernatt w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1293; także C. Banasiński, E. Piontek (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 870–871.

Przeszukanie prowadzone na podstawie art. 91 uokik odbywa się w pomieszczeniach nienależących do przedsiębiorcy. Przeszukanie to prowadzone jest w lokalach mieszkalnych lub w jakichkolwiek innych pomieszczeniach, nieruchomościach lub środkach transportu, co do których istnieje przypuszczenie, że znajdują się tam przedmioty mogące mieć istotne znaczenie w postępowaniu. Podmiotami, których dotyczy to przeszukanie, są osoby fizyczne będące posiadaczami lokalu mieszkalnego lub innego pomieszczenia, nieruchomości lub środka transportu, nawet jeśli ich zachowanie pozostaje bez związku z działaniem przedsiębiorcy, który podejrzewany jest o stosowanie praktyk ograniczających konkurencję[215]. Przepis art. 91 uokik może być podstawą przeprowadzenia przeszukania u osoby zarządzającej, ponoszącej odpowiedzialność za umyślne działanie lub zaniechanie prowadzące do naruszenia przez przedsiębiorcę zakazów określonych w art. 6 ust. 1–6 uokik lub art. 101 ust. 1 lit. a–e TFUE (art. 6a uokik)[216].

5.2 Zakres przedmiotowy żądania przekazania informacji i dokumentów w toku przeszukania

Stosownie do art. 105q pkt 1 uokik do przeszukania u przedsiębiorcy, o którym mowa w art. 105n uokik, stosuje się odpowiednio m.in. przepis art. 105a ust. 2–7, art. 105b i 105d, co prowadzi do wniosku, że kontrolujący posiadają względem przedsiębiorcy, u którego jest dokonywane przeszukanie, i względem osoby przez niego upoważnionej takie same uprawnienia do żądania przekazania informacji i dowodów rzeczowych, jakie posiadają względem przedsiębiorcy w toku kontroli. Nałożenie na przedsiębiorcę i osobę przez niego upoważnioną w toku przeszukania „pozytywnych" obowiązków polegających na dostarczeniu żądanych przez organ informacji znajduje odzwierciedlenie w art. 106 ust. 2 pkt 4 uokik[217] oraz w art. 108 ust. 3 pkt 1 uokik[218], które przewidują kary pieniężne dla przedsiębiorcy i osoby przez niego upoważnionej za uniemożliwienie lub utrudnianie rozpoczęcia lub przeprowadzania przeszukania poprzez m.in. niewykonanie obowiązków wynikających z art. 105d ust. 1 uokik. Nałożenie na przedsiębiorcę pozytywnych obowiązków informacyjnych (w szczególności obowiązku składania ustnych wyjaśnień) w trakcie przeszukania jest poddawane krytyce, albowiem „podważa tezę, że przeszukiwany musi jedynie znosić czynność przeszukania"[219]. W związku z tym w literaturze prezentowany jest pogląd, że przeszukiwanie pomieszczeń lub rzeczy nie wymaga pozytywnego współdziałania ze strony przedsiębiorcy, tzn. przedsiębiorca nie jest

---

215 M. Bernatt w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1118.
216 Tak B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 1054.
217 Art. 106 ust. 2 pkt 4 uokik przewiduje możliwość nałożenia kary pieniężnej na przedsiębiorcę, który uniemożliwia lub utrudnia rozpoczęcie lub przeprowadzenie przeszukania na podstawie art. 91 lub art. 105n, w tym nie wykonuje obowiązków określonych w art. 105d ust. 1 lub w art. 105e ust. 1.
218 Przepis art. 108 ust. 3 pkt 1 uokik przewiduje możliwość nałożenia na osobę upoważnioną przez kontrolowanego lub przeszukiwanego, o której mowa w art. 105a ust. 6, posiadacza lokalu mieszkalnego, pomieszczenia, nieruchomości lub środka transportu, o których mowa w art. 91 ust. 1, kary pieniężnej za: a) udzielenie w toku kontroli lub przeszukania nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji żądanych przez Prezesa Urzędu; b) uniemożliwianie lub utrudnianie rozpoczęcia lub przeprowadzenia kontroli na podstawie art. 105a lub art. 105i, w tym niewykonywanie obowiązków, o których mowa w art. 105d ust. 1 lub w art. 105e ust. 1; c) uniemożliwianie lub utrudnianie rozpoczęcia lub przeprowadzenia przeszukania na podstawie art. 91 lub art. 105n, w tym niewykonywanie obowiązków, o których mowa w art. 105d ust. 1 lub w art. 105e ust. 1.
219 B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 1368.

zobowiązany do wydania żądanych dokumentów ani do udzielania ustnych wyjaśnień[220], a także pogląd mniej restrykcyjny, że „konieczne jest takie analogiczne stosowanie do przeszukania przez Prezesa UOKiK art. 105b, 105d, 105e i 105g ust. 2, by faktycznie uwzględniona została różnica pomiędzy kontrolą a przeszukaniem"[221]. Wydaje się, że trafny jest drugi z zaprezentowanych poglądów. Trzeba zauważyć, że w orzecznictwie sądowym nie zostało jak dotąd zakwestionowane uprawnienie Prezesa UOKiK do żądania w toku przeszukania udostępnienia związanych z przedmiotem przeszukania akt, ksiąg, wszelkiego rodzaju pism, dokumentów oraz ich odpisów i wyciągów, korespondencji przesyłanej pocztą elektroniczną itp., o których mowa w art. 105b ust. 1 pkt 2 uokik[222]. Z tego względu można przyjąć, że wprowadzenie przez ustawodawcę odrębnej instytucji przeszukania oraz kar pieniężnych za niewypełnienie w toku przeszukania obowiązków, o których mowa w art. 105d uokik, nie miało na celu dokonanie podziału czynności podejmowanych przez Prezesa UOKiK na czynności podejmowane we współpracy i za zgodą przedsiębiorcy oraz bez współpracy i bez zgody przedsiębiorcy, lecz raczej miało na celu dokonanie podziału tych czynności na takie, które podejmowane są we współpracy i za zgodą przedsiębiorcy (kontrola), oraz we współpracy, lecz bez zgody przedsiębiorcy (przeszukanie). W konsekwencji przyznano Prezesowi UOKiK uprawnienie do samodzielnego (tj. niewymagającego zgody przedsiębiorcy) zapoznawania się z przedmiotami mogącymi stanowić dowód w sprawie i jednocześnie przyjęto, że korzystanie z tego uprawnienia nie zwalnia przedsiębiorcy z obowiązku współpracy z Prezesem UOKiK w takim zakresie, jaki konieczny jest do uzyskania przez organ dostępu do pomieszczeń i rzeczy, które mają być przeszukane (np. wejścia do pomieszczeń biurowych, otworzenia komputerów, ksiąg handlowych). Analogiczne stosowanie do przeszukania przepisów art. 105b, 105d uokik oznacza zatem, że przedsiębiorca ma obowiązek współpracy z Prezesem UOKiK w toku przeszukania w zakresie niezbędnym do podjęcia przez organ samodzielnych czynności dochodzeniowych. Jeśli chodzi o udzielanie ustnych wyjaśnień w toku przeszukania, wskazana teza nakazuje przyjąć, że wyjaśnienia te zawierać powinny wyłącznie ogólne informacje mające na celu umożliwienie organowi podjęcie samodzielnych czynności w ramach prowadzonego przeszukania.

Jeśli chodzi o przeszukanie prowadzone na podstawie art. 91 uokik, to trzeba mieć na uwadze, że również i w tym przypadku w literaturze prezentowane są różne poglądy dotyczące obowiązku aktywnej współpracy osób wskazanych w tym przepisie z Prezesem Urzędu. Z jednej strony prezentowane są poglądy, że na osobach tych w ogóle nie ciążą obowiązki informacyjne w toku przeszukania, gdyż w przypadku przeszukania obowiązki te są bezprzedmiotowe[223]. Z drugiej strony wskazuje się, że przepis art. 105d ust. 1 uokik nakłada na posiadacza lokalu mieszkalnego, po-

---

220 B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 1367.

221 G. Materna w: T. Skoczny, *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1292.

222 Zob. postanowienie SOKiK z dnia 7 marca 2017 r., sygn. XVII Amz 15/17, Legalis nr 1674371, w którym SOKiK nie zakwestionował uprawnienia Prezesa UOKiK do żądania udostępnienia w toku przeszukania komputerów należących do przedsiębiorcy celem skopiowania dysków twardych, lecz skupił się jedynie na tym, że skopiowanie całych dysków wykraczało poza cel i przedmiot przeszukania. Szersze omówienie postanowienia zob. P. Skurzyński, M. Gac, *Niezapowiedziana kontrola Prezesa UOKiK – nowy standard pozyskiwania dowodów w formie elektronicznej. Glosa do postanowienia Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 7 marca 2017 r., sygn. XVII Amz 15/17*, iKAR 2017 nr 8(6), s. 115–120.

223 B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s, 1292. Podobnie K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony…*, s. 309, która wskazuje, że nałożenie na te osoby obowiązku współdziałania jest „nielogiczne". W ocenie tej autorki osoby te zobowiązane są jedynie do nieutrudniania czynności przeszukania.

mieszczenia, nieruchomości lub środka transportu takie same obowiązki informacyjne, jakie ma przedsiębiorca kontrolowany na podstawie art. 105a uokik. Oznacza to, że osoby te są zobowiązane do aktywnej współpracy z organem prowadzącym przeszukanie (w istocie: z Policją). Dodatkowo ustawodawca w art. 108 ust. 3 pkt 1 uokik przewiduje sankcje finansowe dla tych osób w przypadku udzielenia nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji, uniemożliwiania lub utrudniania rozpoczęcia lub przeprowadzenia przeszukania, w tym niewykonania obowiązków, o których mowa w art. 105d uokik[224]. Tak jak w przypadku przeszukania prowadzonego u przedsiębiorcy na podstawie art. 105n uokik, należy przyjąć, że osoby, o których mowa w art. 91 uokik, mają w toku przeszukania określone obowiązki informacyjne, lecz aby zachować różnice istniejące pomiędzy kontrolą a przeszukaniem, stosowanie art. 105d uokik w toku przeszukań prowadzonych u osób fizycznych powinno następować tylko w zakresie niezbędnym do podjęcia przez Policję samodzielnych czynności dochodzeniowych.

Obowiązek udzielania w toku przeszukania informacji przez przedsiębiorcę, osobę przez niego upoważnioną oraz osoby wskazane w art. 91 uokik podlega **ograniczeniom**. Osoby te mogą odmówić udzielenia informacji lub współdziałania w okolicznościach wskazanych w art. 105d ust. 2 uokik, tzn. gdy naraziłoby to je lub ich małżonka, wstępnych, zstępnych, rodzeństwo oraz powinowatych w tej samej linii lub stopniu, jak również osoby pozostające w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, a także osobę pozostającą we wspólnym pożyciu, na odpowiedzialność karną. W toku przeszukania osoby te mają także prawo do odmowy ujawnienia organowi ochrony konkurencji dokumentów związanych z przedmiotem przeszukania, pochodzących od adwokata/radcy prawnego i zawierających tajemnicę adwokacką/radcowską (zasada LPP)[225].

W orzecznictwie wskazuje się ponadto na ograniczenia uprawnień organu w czasie przeszukania w przypadkach badania zasobów znajdujących się na dysku lub serwerze przedsiębiorcy. W ocenie sądu nieprawidłowe jest kopiowanie całych informatycznych nośników informacji należących do przedsiębiorcy i przeglądanie ich w siedzibie organu pod nieobecność przedsiębiorcy, gdyż w ten sposób organ może pozyskać dane wykraczające poza zakres przeszukania. Organ powinien dokonać selekcji skopiowanych danych w obecności przedstawiciela przedsiębiorcy. Tylko z tych wyselekcjonowanych ze względu na pozostawanie w związku z przedmiotem przeszukania dowodów organ może w dalszej kolejności sporządzać notatki, kopie i wydruki[226].

Istotne dla ochrony praw przeszukiwanych są regulacje przewidujące możliwość wnoszenia środków ochrony prawnej przeciwko czynnościom przeszukania. Zgodnie z art. 105p uokik, który znajduje zastosowanie w przypadku przeszukania prowadzonego na podstawie art. 105n uokik, przeszukiwany oraz osoby, których prawa zostały naruszone w toku przeszukania, mogą wnieść zażalenie do sądu ochrony konkurencji i konsumentów na czynności przeszukania wykraczające poza zakres przedmiotowy przeszukania lub inne czynności przeszukania podjęte z naruszeniem przepisów, w terminie 7 dni od dnia dokonania tych czynności. Wniesienie zażalenia nie wstrzymuje przeszukania, jednakże w przypadku uwzględnienia zażalenia

---

224 M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 222; M. Bernatt w: T. Skoczny, *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1120. Należy jednak podkreślić, że autor wypowiada się krytycznie o obowiązującej regulacji.
225 M. Bernatt w: T. Skoczny, *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1121, 1304–1306.
226 Wyrok SOKiK z dnia 28 kwietnia 2017 r., sygn. XVII AmA 11/16, Legalis nr 1674380.

przez sąd ochrony konkurencji i konsumentów dowody uzyskane w wyniku zaskarżonej czynności kontrolnej nie mogą być wykorzystane w prowadzonym postępowaniu, w innych postępowaniach prowadzonych przez Prezesa Urzędu oraz w postępowaniach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów (art. 105p w zw. z art. 105m pkt 2 i 5 uokik). Jeśli chodzi o przeszukanie prowadzone na podstawie art. 91 uokik, to możliwość wniesienia zażalenia na czynności przeszukania wynika z art. 236 k.p.k.[227] Zgodnie z tym przepisem osobom, których prawa zostały naruszone w toku przeszukania, przysługuje zażalenie na inne czynności przeszukania (a zatem na przebieg przeszukania). Poddanie kontroli sądowej czynności podejmowanych przez organ w czasie przeszukania stwarza możliwość zakwestionowania np. zakresu informacji żądanych przez organ w toku przeszukania, jak też zakresu obowiązku aktywnej współpracy z organem przy udostępnianiu dokumentów lub informatycznych nośników danych.

5.3 Sankcje za niewykonanie obowiązku dostarczenia informacji i dokumentów w toku przeszukania

Odmowa udzielenia informacji lub udostępnienia i wydania materiałów w toku przeszukania może być podstawą nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej. Zgodnie z art. 106 ust. 2 pkt 4 uokik Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości stanowiącej równowartość do 50 000 000 euro, jeżeli przedsiębiorca ten choćby nieumyślnie uniemożliwia lub utrudnia rozpoczęcie lub przeprowadzenie przeszukania na podstawie art. 91 lub 105n, w tym nie wykonuje obowiązków określonych w art. 105d ust. 1 lub w art. 105e ust. 1. Co istotne, w przypadku nieprzekazania informacji lub materiałów w toku przeszukania prowadzonego na podstawie art. 91 lub 105n Prezes Urzędu ma jednocześnie możliwość nałożenia kary pieniężnej w wysokości do pięćdziesięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia na osobę pełniącą funkcję kierowniczą lub wchodzącą w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy (art. 108 ust. 2 pkt 2). Przesłanką nałożenia tej kary nie może być jednak udzielenie przez taką osobę w toku kontroli nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji żądanych przez Prezesa UOKiK.

Stosownie do art. 108 ust. 3 pkt 1a i 1c uokik Prezes Urzędu może, w drodze decyzji, nałożyć karę pieniężną w wysokości do pięćdziesięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia na osobę upoważnioną przez kontrolowanego, posiadacza lokalu mieszkalnego, pomieszczenia, nieruchomości lub środka transportu, o których mowa w art. 91 ust. 1, za udzielenie w toku kontroli lub przeszukania, prowadzonych na podstawie art. 91 lub 105n, nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji żądanych przez Prezesa Urzędu, uniemożliwianie lub utrudnianie rozpoczęcia lub przeprowadzenia przeszukania na podstawie art. 91 lub 105n, w tym niewykonywanie obowiązków, o których mowa w art. 105d ust. 1 lub w art. 105e ust. 1. Przepis swoim zakresem obejmuje art. 105d ust. 1 uokik, w którym mowa o obowiązku udzielania informacji i udostępnianiu i wydaniu materiałów. W tej sytuacji należy uznać, że

227 Zgodnie z art. 91 ust. 4 uokik w zakresie nieuregulowanym w ustawie do przeszukania stosuje się odpowiednio przepisy k.p.k. Przepis art. 236 k.p.k. daje możliwość wniesienia zażalenia na czynności podjęte w toku przeszukania, w szczególności na postanowienie o zatrzymaniu (zajęciu) rzeczy. Zob. także M. Bernatt w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1121; B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki, *Ustawa o ochronie…*, s. 1060–1061.

osoby te ponoszą odpowiedzialność zarówno za nieprzekazanie informacji, jak i przekazanie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji.

6. Postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach naruszenia unijnego zakazu praktyk ograniczających konkurencję

Prezes UOKiK jako krajowy organ antymonopolowy jest odpowiedzialny za egzekwowanie krajowych przepisów prawa konkurencji, a także unijnych przepisów prawa konkurencji. Przepis art. 3 ust. 1 Rozporządzenia nr 1/2003[228] przewiduje obowiązek stosowania przez organy krajowe i sądy krajowe przepisów prawa unijnego w przypadku porozumień i praktyk, które mogą mieć wpływ na handel między państwami członkowskimi. Prezes Urzędu prowadząc tzw. zdecentralizowane unijne postępowania antymonopolowe, co do zasady stosuje równolegle krajowe przepisy prawa materialnego oraz art. 101 i 102 TFUE, ewentualne kolizje norm prawa materialnego rozstrzygane są na podstawie zawartej w art. 3 ust. 2 Rozporządzenia 1/2003 tzw. reguły konwergencji[229]. Rozporządzenie 1/2003 co do zasady nie precyzuje reguł proceduralnych, jakie mają być stosowane w postępowaniu związanym ze stosowaniem prawa unijnego[230].

Prezes UOKiK wykonuje ponadto zadania i kompetencje organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego Unii Europejskiej, określone w Rozporządzeniu 1/2003 oraz w Rozporządzeniu 139/2004[231] (art. 31 pkt 6 uokik). Zgodnie z art. 22 ust. 2 Rozporządzenia 1/2003 oraz art. 12 ust. 1 Rozporządzenia 139/2004 Prezes Urzędu ma obowiązek przeprowadzenia kontroli na rzecz Komisji Europejskiej, a stosownie do art. 22 ust. 1 Rozporządzenia 1/2003 także uprawnienie do podjęcia kontroli na rzecz organu ochrony konkurencji innego państwa członkowskiego. Tym samym Komisja Europejska w każdym z państw członkowskich może samodzielnie przeprowadzać kontrole albo zwrócić się o ich przeprowadzenie do krajowego organu ochrony konkurencji. W przypadku prowadzenia przez Komisję jej własnej kontroli Komisja nie ma prawa dokonywania przeszukania, tzn. nie może realizować swoich uprawnień kontrolnych za pomocą przymusu, bez zgody przedsiębiorstwa lub osób, o których mowa w art. 91 ust. 1 uokik. Jeśli przedsiębiorstwo albo osoby wskazane w art. 91 ust. 1 uokik odmawiają współpracy, na Prezesie Urzędu spoczywa obowiązek udzielenia Komisji pomocy w celu

---

228 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82, Dz. Urz. UE L 1 z dnia 4 stycznia 2003 r., str. 1.

229 Zgodnie z tą regułą stosowanie krajowych przepisów prawa konkurencji nie może prowadzić do zakazu stosowania praktyk, które są dozwolone na podstawie przepisów prawa unijnego – szerzej na temat reguły konwergencji zob. K. Kohutek, *Art. 3*, w: *Komentarz do rozporządzenia nr 1/2003 w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu*, System Informacji Prawnej LEX, 2015.

230 Szerzej na temat stosowania unijnego prawa antymonopolowego przez polskie sądy i Prezesa UOKiK w przypadku wpływu praktyki na handel między państwami członkowskimi zob. D. Miąsik, *Sprawa wspólnotowa przed sądem krajowym*, EPS, 2008, nr 9, s. 16–22; K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych. W kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 242–252; M. Minkiewicz, *Pojęcie wpływu na handel i reguła konwergencji w praktyce stosowania prawa UE przez polskie sądy i Prezesa UOKiK*, iKAR, 2014, nr 3(3), s. 8 i nast.; K. Dobosz, *W stronę unifikacji systemów prawa konkurencji Unii Europejskiej i państw członkowskich – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie spraw o charakterze czysto krajowym*, EPS, 2017, nr 10, s. 33–36; G. Materna, *Projekt dyrektywy ECN+ (omówienie w aspekcie potrzeby kolejnej nowelizacji polskiego prawa ochrony konkurencji)*, iKAR, 2018, nr 2(7), s. 31–34.

231 Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004/WE z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorców (Dz. U. UE L 24 z dnia 29 stycznia 2004 r., s. 1, z późn. zm.).

umożliwienia jej przeprowadzenia kontroli (art. 20 ust. 6 w zw. z art. 21 ust. 4 Rozporządzenia 1/2003, art. 13 ust. 4 Rozporządzenia 139/2004)[232]. W związku z tym ustawodawca w art. 105i ust. 1 uokik przyznał Prezesowi UOKiK uprawnienie do przeprowadzania, bez wszczynania odrębnego postępowania, kontroli lub przeszukania lub wystąpienia z wnioskiem o wyrażenie zgody na przeprowadzenie przeszukania na podstawie art. 91 uokik na wniosek Komisji Europejskiej lub organu ochrony konkurencji innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej (art. 105i ust. 1 uokik) oraz uprawnienie do podejmowania, w toku kontroli prowadzonej przez Komisję, czynności mających na celu przełamanie oporu przedsiębiorstwa lub osób wskazanych w art. 91 uokik (art. 105i ust. 3 uokik). W przypadku kontroli zleconej przez Komisję Europejską lub przeprowadzonej na rzecz organu ochrony konkurencji innego państwa członkowskiego, a także realizując uprawnienia, o których mowa w art. 105i ust. 3 uokik, Prezes Urzędu stosuje prawo krajowe[233].

Podsumowując – Prezes Urzędu prowadząc tzw. zdecentralizowane unijne postępowania antymonopolowe oraz wykonując zadania i kompetencje organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego, samodzielnie określa zasady prowadzenia postępowań. Takie rozwiązanie wynika z zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich[234], która zakłada, że administracje państw członkowskich także tam, gdzie wykonują prawo unijne, pozostają organizacyjnie częścią egzekutywy narodowej[235]. Nie istnieje ogólne unijne prawo postępowania administracyjnego ani prawo procesowe, które mogłyby być stosowane przez krajowe urzędy i sądy. Z tego względu stosowanie i wykonywanie prawa unijnego należy zatem w zasadzie do państw członkowskich[236]. W braku odpowiedniej regulacji unijnej państwa członkowskie zachowują uprawnienie do regulowania kwestii proceduralnych związanych z egzekwowaniem przepisów prawa UE[237]. Sposób postrzegania zasady autonomii proceduralnej nie jest jednak jednolity. W piśmiennictwie istniała dotychczas rozbieżność poglądów dotycząca konieczności stosowania unijnego dorobku dotyczącego prawa do obrony do postępowań krajowych, w których krajowe organy konkurencji stosują prawo UE. Z jednej strony prezentowane były poglądy, że zasady ogólne prawa UE wiążą samą Unię i jej instytucje, nie są natomiast wiążące dla państw członkowskich UE. Uznanie takiej koncepcji oznacza, że krajowe przepisy prawne nie muszą być zgodne z zasadami prawa UE. Z drugiej strony prezentowane były poglądy, że prawo do obrony stanowi zasadę ogólną prawa UE i jako takie jest wiążące nie tylko dla instytucji i organów UE, ale również dla państw członkowskich UE, co oznacza, że przedsiębiorcom w zdecentralizowanych unijnych postępowaniach antymonopolowych powinny

---

232 B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 1221–1222, 1336–1338.

233 K. Kowalik-Bańczyk w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1268; B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 1337.

234 Szerzej na temat autonomii proceduralnej zob. A. Wróbel, *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, RPiES, 2005, nr 1; K. Kowalik-Bańczyk, *Procedural Autonomy of Member States and the EU Rights of Defence in Antitrust Proceedings*, YARS, vol. 2012, 5(6); K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych…*, s. 530–546.

235 Tak E. Schmidt-AΒmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 485.

236 A. Wyrozumska, *Państwa członkowskie a Unia Europejska*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002, s. 302.

237 K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych…*, s. 61.

przysługiwać takie same prawa, jak w postępowaniach przed Komisją[238]. W piśmiennictwie krajowym poglądy te spotykały się z aprobatą[239]. Poglądy te wydają się słuszne zwłaszcza w kontekście uchwalonej w dniu 11 grudnia 2018 r. Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 mającej na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego[240]. Dyrektywa ma na celu z jednej strony zwiększenie skuteczności egzekwowania postanowień art. 101 i 102 TFUE poprzez zapewnienie organom ochrony konkurencji państw członkowskich minimalnych, jednolitych uprawnień dochodzeniowych, a z drugiej strony zapewnienie przedsiębiorstwom gwarancji proceduralnych, które będą co najmniej zgodne z normami przewidzianymi w ogólnych zasadach prawa Unii i w Karcie Praw Podstawowych[241]. Jak jednak wynika z pkt 14 preambuły Dyrektywy: „Struktura tych gwarancji powinna zapewniać odpowiednią równowagę między poszanowaniem praw podstawowych przedsiębiorstw oraz obowiązkiem zagwarantowania skutecznego egzekwowania art. 101 i 102 TFUE".

Państwa członkowskie mają obowiązek implementowania Dyrektywy do dnia 4 lutego 2021 r. Dokonując weryfikacji przepisów uokik regulujących kwestie pozyskiwania przez Prezesa UOKiK informacji i dokumentów, można stwierdzić, że uprawnienia dochodzeniowe przyznane polskiemu organowi ochrony konkurencji już na obecnym etapie co do zasady spełniają wymogi wynikające z art. 6, 7, 8 i 9 Dyrektywy. Prezes UOKiK posiada uprawnienie do żądania od przedsiębiorców niezbędnych informacji, przeprowadzania kontroli u przedsiębiorców i przeszukań w „miejscach prywatnych" oraz ma możliwość przesłuchiwania przedstawicieli przedsiębiorców oraz innych osób prawnych, a także osób fizycznych. Zawarty w art. 3 Dyrektywy ogólny wymóg poszanowania praw podstawowych i jednocześnie wyraźne odwołanie w art. 8 Dyrektywy do prawa przedsiębiorcy do wolności od samooskarżania się oznaczają natomiast, że Prezes UOKiK prowadząc postępowania w celu zastosowania art. 101 i 102 TFUE, z całą pewnością będzie związany unijnymi standardami ochrony praw podstawowych, a zatem powinien zapewnić przedsiębiorcom wolność od samooskarżania w zakresie nie mniejszym, niż wynika to z prawa unijnego. Warto jednocześnie odnotować, że projekt dyrektywy w pierwotnym kształcie zawierał bardziej precyzyjne regulacje dotyczące sposobu pozyskiwania informacji przez organ. Zgodnie z art. 8 projektu dyrektywy:

> „Państwa członkowskie zapewniają krajowym administracyjnym organom ochrony konkurencji możliwość wezwania przedsiębiorstw i związków przedsiębiorstw, **w drodze decyzji**, do przekazania w określonym terminie wszelkich niezbędnych informacji na użytek stosowania art. 101 i 102 TFUE. Obowiązek ten obejmuje informacje, do których przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw mają dostęp.".

---

238 Szerokie omówienie sporów wokół zastosowania zasady autonomii proceduralnej w unijnych zdecentralizowanych postępowaniach antymonopolowych – zob. K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych…*, s. 539–543.
239 Ibidem, s. 546; także M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 190 i 331; B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 1217–1218, 1338–1339.
240 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r., Dz. U. UE L 11 z dnia 14 stycznia 2019 r., s. 3.
241 Art. 3 ust. 1 i 2 Dyrektywy, pkt 14 preambuły Dyrektywy.

Przyjęcie Dyrektywy w jej pierwotnym kształcie mogło wpłynąć na podniesienie obecnie istniejącego standardu ochrony praw przedsiębiorstw w postępowaniu przed Prezesem Urzędu. Wymóg wydania decyzji celem nałożenia na przedsiębiorstwa obowiązku udzielenia informacji wiązałby się z możliwością złożenia przez nie odwołania od takiej decyzji, a tym samym przyznaniem im prawa kwestionowania zakresu żądanych informacji na każdym etapie postępowania, jeszcze przed wydaniem decyzji kończącej postępowanie w sprawie. W ostatecznym kształcie Dyrektywa nie zawiera postanowień precyzujących formę, w jakiej krajowy organ ochrony konkurencji kierować ma do przedsiębiorstw żądanie przekazania informacji, co oznacza, że wdrożenie postanowień Dyrektywy w zakresie realizacji przez organ ochrony konkurencji jego uprawnień dochodzeniowych pozwala na uwzględnienie uwarunkowań krajowych.

Reasumując – w chwili obecnej Prezes UOKiK posługuje się tymi samymi przepisami proceduralnymi w postępowaniach z elementem unijnym i w postępowaniach czysto krajowych, jednakże wynikający z Dyrektywy 2019/1 obowiązek ujednolicenia zasad proceduralnych i standardów w postępowaniach mających na celu stosowanie unijnego prawa konkurencji oznacza, że Prezes Urzędu w związku z obowiązkiem wdrożenia Dyrektywy będzie zobligowany stosować w tych postępowaniach gwarancje proceduralne dla przedsiębiorstw co najmniej w takim zakresie, w jakim przewiduje je prawo unijne. Postulować należy, aby gwarancje proceduralne służące przedsiębiorstwom w świetle prawa unijnego miały zastosowanie także do postępowań czysto krajowych. Tworzenie przez państwa członkowskie zróżnicowanych procedur i stosowanie różnych gwarancji proceduralnych w zależności od tego, czy postępowanie ma charakter unijny, czy krajowy, nie jest racjonalne i może przysparzać szereg problemów praktycznych. Warto zauważyć, że Dyrektywa 2019/1 jest postrzegana jako „krok w przyszłość", mający służyć w niedalekiej perspektywie pełnej harmonizacji procedur stosowanych przez organy konkurencji państw członkowskich[242].

7. Wnioski

Podsumowując – w obecnym stanie prawnym Prezes Urzędu ma możliwość żądania od przedsiębiorców przekazania informacji i dowodów rzeczowych w trzech niezależnych trybach, tj. na podstawie wezwań kierowanych na podstawie art. 50 ust. 1 uokik, w toku kontroli (art. 105a uokik) oraz w toku przeszukania (art. 105n uokik). Żądanie dostarczenia informacji Prezes UOKiK może kierować do każdego przedsiębiorcy niezależnie od tego, czy przedsiębiorca ten ma status strony postępowania i czy dotyczy go podejrzenie stosowania niedozwolonej praktyki. Prezes Urzędu ma ponadto możliwość żądania przekazania informacji i dowodów rzeczowych od osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami (art. 105d ust. 1 uokik w zakresie, w jakim dotyczy osoby upoważnionej przez przedsiębiorcę do udziału w kontroli lub przeszukaniu, art. 91 w związku z art. 105d ust. 1 uokik w zakresie, w jakim dotyczy posiadacza lokalu mieszkalnego, pomieszczenia, nieruchomości lub środka transportu).

242 Tak W.P.J. Wils, *The European Commission's "ECN+": Proposal for a Directive to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers*, Competition Law Review, 2017, nr 4, s. 80.

Prezes Urzędu ma także możliwość zainicjowania przeszukania u osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami (art. 91).

Na podstawie art. 50 ust. 1 uokik może żądać od przedsiębiorców wszelkich koniecznych informacji i dokumentów. W toku kontroli i przeszukania może żądać przekazania wyjaśnień oraz materiałów mogących stanowić dowód w sprawie (art. 105b ust. 1, art. 105d ust. 1 uokik). We wszystkich trybach nieprzekazanie informacji i materiałów powiązane jest z możliwością nałożenia przez Prezesa Urzędu wysokiej kary pieniężnej. Wystosowanie przez Prezesa Urzędu żądania udzielenia informacji nie wymaga wydania ani postanowienia, ani decyzji. W przypadku żądania przekazania informacji na podstawie art. 50 ust. 1 uokik albo na podstawie art. 105d ust. 1 uokik w toku kontroli ocena zasadności żądania możliwa jest dopiero na etapie sądowym, po złożeniu odwołania od decyzji nakładającej karę za nieudzielenie informacji albo odwołania od decyzji w sprawie stosowania praktyki. W przypadku żądania przekazania informacji na podstawie art. 105d ust. 1 uokik w toku przeszukania sąd może dokonać oceny zasadności żądania wcześniej, tj. przy rozpoznawaniu zażalenia wniesionego przez przeszukiwanego lub osobę, której prawa zostały naruszone w toku przeszukania (art. 105p uokik, art. 236 k.p.k.).

Analiza regulacji prawnych, na podstawie których Prezes Urzędu podejmuje czynności dochodzeniowe, wykazała, że osoby, które Prezes Urzędu wezwał do przekazania informacji w toku kontroli lub przeszukania, mogą odmówić udzielenia informacji w okolicznościach, o których mowa w art. 105d ust. 2 uokik, tj. gdy naraziłoby to je lub ich małżonka, wstępnych, zstępnych, rodzeństwo oraz powinowatych w tej samej linii lub stopniu, jak również osoby pozostające w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, a także osobę pozostającą we wspólnym pożyciu, na odpowiedzialność karną. Przepis art. 50 uokik nie zawiera tego rodzaju regulacji. Zgodnie z postulatami doktryny przesłanką odmowy udzielenia informacji w toku kontroli i przeszukania może być zasada LPP (art. 105q ust. 3 uokik w zw. z art. 225 k.p.k.). Przepisy uokik nie zawierają natomiast wyraźnej podstawy do odmowy udzielenia informacji, w sytuacji gdy wykonanie tego obowiązku narusza wolność od samooskarżania.

Wyraźną podstawę prawa przedsiębiorcy do wolności od samooskarżania się zawiera art. 8 Dyrektywy 2019/1. W związku z wdrożeniem tej dyrektywy Prezes UOKiK, prowadząc postępowania w celu zastosowania art. 101 i 102 TFUE, będzie związany unijnymi standardami ochrony praw podstawowych, a tym samym powinien zapewnić przedsiębiorstwom wolność od samooskarżania w zakresie nie mniejszym, niż wynika to z prawa unijnego. Zasadne jest, aby gwarancje proceduralne służące przedsiębiorstwom w świetle prawa unijnego miały zastosowanie także do postępowań czysto krajowych.

Rozdział III
Wolność od samooskarżania w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję w świetle konwencyjnego standardu ochrony praw podstawowych

1. Wstęp

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zwana powszechnie Europejską Konwencją Praw Człowieka (dalej: EKPCz), została ratyfikowana przez Polskę w dniu 19 stycznia 1993 r.[243] Konwencja ma charakter wiążący[244]i w związku z tym w zakresie ochrony praw człowieka praktyka polskich organów administracyjnych i sądowych powinna być zgodna z zaleceniami organów Rady Europy i z orzecznictwem europejskim[245]. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej: ETPCz) powinno zatem służyć jako „istotne źródło interpretacji przepisów polskiego prawa wewnętrznego"[246]. Z tych względów dla ustalenia właściwego wzorca ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję konieczne jest zbadanie standardu ochrony tej wolności wypracowanego przez ETPCz.

EKPCz nie reguluje wprost wolności od samooskarżania się. W art. 6 ust. 1 stanowi jednakże, że

> „każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej".

Jednocześnie w art. 6 ust. 2 ustanawia zasadę domniemania niewinności polegającą na tym, że każdego oskarżonego o popełnienie czynu zagrożonego karą uważa się za niewinnego do czasu udowodnienia mu winy zgodnie z ustawą. ETPCz uznaje, że wolność od samooskarżania jest standardem, którego źródłem jest prawo do rzetelnego procesu[247]. Rolą organów ścigania w sprawach karnych jest zgromadzenie dowodów na poparcie oskarżenia bez uciekania się do przymusu lub naruszania woli

---

243 Konwencja z dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.). Deklaracja o uznaniu jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka została złożona przez Polskę w dniu l maja 1993 r.
244 Wiążący charakter Konwencji wynika z art. 1 w zw. z art. 19 i art. 32 Konwencji oraz art. 91 w związku z art. 9 Konstytucji RP.
245 Postanowienie SN z dnia 11 stycznia 1995 r., sygn. III ARN 75/94, OSNAPiUS 1995 Nr 9, poz. 106.
246 Ibidem.
247 Wyrok ETPCz z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie *Saunders p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 19187/91, pkt 68–69.

oskarżonego. W tym znaczeniu, w ocenie ETPCz, wolność od samooskarżania jest ściśle powiązana z domniemaniem niewinności zawartym w art. 6 ust. 2 Konwencji[248]. W sprawach, w których podnoszony jest równocześnie zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 i art. 6 ust. 2 EKPCz, ETPCz jednakże najpierw bada zarzut z art. 6 ust. 1 EKPCz. Jeżeli doszło do naruszenia tego przepisu, ETPCz nie bada już skargi pod kątem naruszenia zasady domniemania niewinności, gdyż uznaje, że art. 6 ust. 2 stanowi element ogólnej zasady rzetelnego procesu wskazanej w art. 6 ust. 1[249]. Można zatem stwierdzić, że ETPCz wywodzi prawo oskarżonego do niedostarczania dowodów przeciwko sobie z treści art. 6 ust. 1 EKPCz[250].

Celem ustalenia, czy w świetle standardu konwencyjnego wolność od samooskarżania się znajduje zastosowanie w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, zasadne staje się rozstrzygnięcie następujących kwestii:

— Czy z gwarancji proceduralnych przewidzianych w art. 6 ust. 1 Konwencji mogą korzystać przedsiębiorcy, a zatem jak Trybunał rozumie pojęcie „każdy", które zawarte jest w przepisie? Problem ten jest istotny, gdyż w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję pojęcie przedsiębiorcy odnosi się nie tylko do osób fizycznych, ale także do osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej[251].

— Czy zakres gwarancji proceduralnych, na jakie mogą powoływać się przedsiębiorcy będący osobami prawnymi, jest dokładnie taki sam, jak w przypadku osób fizycznych?

— Jak Trybunał postrzega sprawy z zakresu konkurencji i czy mieszczą się one w kategorii spraw, do których ma zastosowanie art. 6 ust. 1 Konwencji?

— W jakich okolicznościach i w jakim zakresie Trybunał dopuszcza powoływanie się na wolność od samooskarżania?

Udzielenie odpowiedzi na wskazane powyżej zagadnienia ma kluczowe znaczenie dla ustalenia, czy w świetle standardów strasburskich w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję każdy przedsiębiorca ma prawo powoływać się na wolność od samooskarżania i czy wskazana gwarancja proceduralna ma charakter absolutny, czy względny.

2. Stosowanie EKPCz do postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję

Ustalenie tego, czy standardy EKPCz w zakresie wolności od samooskarżania się mają zastosowanie w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję,

248 Wyrok ETPCz z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie *Saunders p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 19187/91, pkt 68–69.
249 Wyroki ETPCz: z dnia 27 lutego 1980 r. w sprawie *Deweer p. Belgii*, skarga nr 6903/75, pkt 56; z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie *Demicoli p. Malcie*, skarga nr 13057/87, pkt 43; z dnia 25 lutego 1993 r. w sprawie *Funke p. Francji*, skarga nr 10828/84, pkt 38, 44–45; z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie *Saunders p. Wielkiej Brytanii*, pkt 60, 68–69.
250 P. Hofmański w: L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, t. I, Warszawa 2010, s. 401, wskazuje jednakże, że wobec braku wyodrębnienia zasady *nemo se ipsum accusare tenetur* w treści Konwencji, to czy zasada ta powinna być wywodzona z art. 6 ust. 2, czy z art. 6 ust. 1 jest rzeczą podlegającą dyskusji.
251 Patrz art. 4 pkt 1 uokik.

wymaga ustalenia zakresu podmiotowego oraz przedmiotowego EKPCz, a zatem ustalenia, które podmioty korzystają z ochrony wynikającej z EKPCz oraz w jakiego rodzaju sprawach ochrona ta może być realizowana.

2.1. Zakres podmiotowy EKPCz

Zgodnie z art. 1 Konwencji Układające się Strony zapewniają „każdej osobie", podlegającej ich jurysdykcji, prawa i wolności określone w rozdziale I Konwencji, co wskazuje, że Konwencja chroni prawa zarówno osób fizycznych, jak i prawnych. Szeroki zakres podmiotowy praw wynikających z Konwencji nie wydaje się jednakże jednoznaczny, gdy weźmie się pod uwagę zasady wnoszenia skarg do ETPCz zawarte w art. 34 Konwencji. Stosownie do art. 34 Konwencji Trybunał może przyjmować skargi każdej osoby (ang. *any person*, fr. *toute persone physique*), organizacji pozarządowej lub grupy jednostek, która uważa, że stała się ofiarą naruszenia. Francuski tekst Konwencji posługuje się określeniem, które wskazuje, że prawo złożenia skargi służy tylko osobom fizycznym, podczas gdy wersja angielska pozostawia tę kwestię otwartą. Wersja angielska bardziej logicznie koresponduje z terminologią art. 1 EKPCz, który posługuje się pojęciem *everyone* i *toute personne*, nawiązując w ten sposób do pojęcia „osoby" w znaczeniu ogólnym, a więc obejmującym nie tylko osoby fizyczne, ale również osoby prawne. Ponadto art. 1 Protokołu Nr 1 wyraźnie stwierdza, że podmiotem prawa ochrony własności są zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne. Stąd przyjmuje się, że art. 34 dopuszcza wniesienie skargi zarówno przez osobę fizyczną, jak i przez osobę prawną[252]. Do kategorii „każda osoba" zaliczają się klasyczne osoby prawne prawa prywatnego, przykładowo spółki, a także stowarzyszenia i fundacje[253]. Jednocześnie użyte w art. 34 Konwencji pojęcie „organizacja pozarządowa" ma szersze znaczenie niż przyjmowane powszechnie. Obejmuje ono bowiem nie tylko „klasyczne" organizacje pozarządowe, ale również różnego rodzaju podmioty działające w sferze prawa publicznego i – niekiedy – mające status osób prawnych prawa publicznego, takie jak partie polityczne, związki zawodowe, kościoły i związki wyznaniowe, fundacje[254], a także izby handlowe[255]. W niektórych przypadkach dany podmiot można zakwalifikować jako „osobę prawną" prawa krajowego i równocześnie jako „organizację pozarządową" w rozumieniu EKPCz. Jak twierdzi T. Kondak, w praktyce nie ma to większego znaczenia, bo w takich przypadkach można twierdzić, że legitymacja czynna takiego podmiotu (np. stowarzyszenia jako osoby prawnej prawa prywatnego) na podstawie art. 34 EKPCz wynika z dwóch źródeł;

---

252 Tak T. Kondak w: L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz*, t. II, Warszawa 2011, s. 128.

253 Ibidem, s. 129. Przykładowe wyroki ETPCz, które dotyczyły spółek, w tym spółek polskich – wyrok z 6 kwietnia 2001 r. w sprawie *Comingersoll p. Portugalii*, nr skargi 35382/97; z 25 lipca 2002 r. w sprawie *Sovtransavto Holding p. Ukrainie*, skarga nr 48553/99; z 10 stycznia 2006 r. w sprawie *Teltronic-CATV p. Polsce*, skarga nr 48140/99; z 19 stycznia 2010 r. w sprawie *Felix Blau Sp. z o.o. p. Polsce*, skarga nr 1783/04; z 19 kwietnia 2011 r. w sprawie *Elcomp Sp. z o.o. p. Polsce*, skarga nr 37492/05. Szerzej na temat orzecznictwa ETPCz w sprawach wnoszonych przez polskich przedsiębiorców A. Bodnar, *Wzajemne przenikanie się standardów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie kształtowania regulacji biznesu*, w: A. Bodnar, A. Ploszka (red.), *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na funkcjonowanie biznesu*, Warszawa 2016, s. 62.

254 T. Kondak w: L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, s. 131–132.

255 Wyrok ETPCz z 16 lipca 2009 r. w sprawie *Chambre de Commerce d'Industrie et d'Agriculture de Timișoara i in. p. Rumunii*, skarga nr 13248/05.

można bowiem postrzegać ten podmiot jako „każdą osobę", w tym prawną, lub jako „organizację pozarządową"[256].

Reasumując – stwierdzenie, że prawa i obowiązki określone w Konwencji przysługują „każdej osobie", oznacza, iż mogą się na nie powoływać zarówno osoby fizyczne, jak i prawne, w tym również organizmy gospodarcze[257].

2.2 Zasady wnoszenia skarg przez osoby prawne

Z analizy orzecznictwa Trybunału można wyprowadzić wniosek, że Trybunał przyznaje prawo do wniesienia skargi tylko tym osobom prawnym, które mają jednocześnie status organizacji pozarządowych[258], a w konsekwencji, że nie przyznaje prawa wniesienia skargi „organizacjom rządowym". W związku z tym powstaje pytanie, czy organizacje rządowe są objęte zakresem zastosowania EKPCz. Aby udzielić odpowiedzi na to pytanie, trzeba w pierwszej kolejności ustalić, jakie podmioty obejmuje termin „organizacja rządowa".

Termin „organizacja rządowa", w przeciwieństwie do „organizacji pozarządowych", obejmuje podmioty prawne, które uczestniczą w wykonywaniu władzy rządowej lub prowadzą służbę publiczną pod kontrolą rządu[259]. Trybunał posługuje się szerokim, autonomicznym znaczeniem pojęcia „organizacja pozarządowa". Podstawowe kryterium uznania podmiotu za organizację pozarządową ma charakter negatywny, tzn. organizacją pozarządową jest taka, która nie należy do organów władzy publicznej i nie wykonuje takiej władzy. Przymiotu organizacji pozarządowych nie posiadają zatem centralne organy władzy państwowej, zdecentralizowane organy władzy publicznej działające na szczeblu lokalnym (niezależnie od zakresu ich autonomii od władz centralnych). W konsekwencji osoby prawne takie jak gminy nie mają prawa wnoszenia skargi do Trybunału[260]. Z orzeczeń Trybunału wyprowadzić można wniosek, że Trybunał odmawia gminom prawa do złożenia skargi także w tych przypadkach, gdy działalność gminy nie ma związku z wykonywaniem *imperium*, ale wiąże się z podejmowaniem czynności z zakresu szeroko rozumianego *dominium*. W decyzji w spra-

256 T. Kondak w: L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, s. 129.
257 M.A. Nowicki, *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013, s. 331.
258 Tak w wyroku z dnia 22 listopada 2007 r. w sprawie *Ukraine-Tyumen p. Ukrainie*, skarga nr 22603/02, pkt 26, gdzie Trybunał stwierdził, że „osoba prawna (ang. *legalentity*) twierdząc, że jest ofiarą naruszenia praw wymienionych w Konwencji i jej protokołach przez jedną z Wysokich Umawiających się Stron może złożyć do niej wniosek, pod warunkiem, że jest *organizacją pozarządową* w rozumieniu art. 34 Konwencji". Por. także: W.A. Schabas, *The European Convention on Human Rights – Commentary*, Oxford 2015, s. 736, który wskazuje, że Konwencja nie odnosi się wprost do podmiotów korporacyjnych – są one zaliczane do kategorii „organizacji pozarządowych"; L. Garlicki, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, Warszawa 2010, s. 36, który wskazuje, że Konwencja odnosi się do osób prawnych usytuowanych poza systemem organizacyjnym władzy publicznej. Por. ponadto „Praktyczny przewodnik w sprawie kryteriów dopuszczalności, Rada Europy/ Europejski Trybunał Praw Człowieka, 2014, s. 13, dokument dostępny na http://www.echr.coe.int/ – dostęp z dnia 10 listopada 2018 r.
259 Wyrok ETPCz z dnia 22 listopada 2007 r. w sprawie *Ukraine-Tyumen p. Ukrainie*, skarga nr 22603/02, pkt 26.
260 Por. decyzja EKPCz z dnia 14 grudnia 1988 r. w sprawie *Rothenthurm p. Szwajcarii*, skarga nr 13252/87, w której Trybunał uznał za niedopuszczalną skargę gminy dotyczącą naruszenia jej praw w postępowaniu dotyczącym wywłaszczenia celem realizacji rządowych planów budowy poligonu na terenie gminy. Ponadto decyzję ETPCz z dnia 23 marca 2010 r. w sprawie *Döşemealtı Belediyesi p. Turcji*, skarga nr 50108/06, gdzie Trybunał stwierdził, że prawa do złożenia skargi nie ma żaden organ krajowy, który wykonuje funkcje publiczne.

wie *Municipal Section of Antilly*[261] Trybunał uznał skargę sekcji gminy (ang. *municipal section*) za niedopuszczalną. Skarga dotyczyła naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w postępowaniu sądowym w sprawie nieprzyznania sekcji gminnej prawa do nabycia nieruchomości rolnej. Nabywanie nieruchomości (czyli inaczej zarządzanie nieruchomościami gminnymi) mieści się w zakresie *dominium*. Trybunał wskazał jednakże, że sekcja gminna jest „organizacją rządową", gdyż zarządza nieruchomościami gminnymi (wspólnymi) i prawami związanymi z danym obszarem w interesie ogólnym, a nie w indywidualnym interesie mieszkańców. Trybunał uznał, że takie działania mieszczą się w pojęciu wykonywania władzy publicznej. Podobnie w decyzji wydanej w sprawie *Ayuntamiento de Mula*[262] Trybunał stwierdził niedopuszczalność skargi wniesionej przez gminę na naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji w postępowaniu sądowym, które toczyło się przeciwko niej w sprawie nabycia przez spadkobierców praw do zamku położonego na terenie gminy.

Jak wyjaśnia Trybunał, idea, jaka leży u podstaw przyjęcia zasady, że organizacje rządowe nie mają prawa wnoszenia skarg do Trybunału, polega na tym, by nie dopuszczać do sytuacji, w której państwo – strona Konwencji –musiałoby występować w jednym postępowaniu zarówno jako skarżący i jako podmiot, na który skarga jest wnoszona[263].

W niektórych przypadkach rozstrzygnięcie, czy podmiot należy do kategorii organizacji pozarządowych, jest trudne. W decyzji w sprawie *Radio France*[264] Trybunał wskazał, że w celu ustalenia, czy dana osoba prawna niebędąca organem władzy terytorialnej mieści się w kategorii „organizacji rządowej", należy wziąć pod uwagę jej status prawny oraz, w stosownych przypadkach, prawa wynikające z jej statusu, rodzaj prowadzonej działalności, uwarunkowania tej działalności oraz stopień jej niezależności od władz politycznych. Radio France było wprawdzie nadawcą publicznym, dysponowało majątkiem państwowym, a jego statut określało państwo, zostało jednak uznane za „organizację pozarządową", gdyż nie działało w celach publicznych, podlegało tym samym regulacjom prawnym, co media prywatne i działało pod kontrolą niezależnej Rady ds. Audiowizualnych, w której tylko 4 z 12 członków reprezentowało państwo. Trybunał podkreślił ponadto, że Radio France nie działało w warunkach monopolu nadawczego. Podobnie w sprawie *Österreichischer Rundfunk*[265] Trybunał przyznał status organizacji pozarządowej publicznemu nadawcy telewizyjnemu w Austrii, stwierdzając, że choć kapitał nadawcy pochodzi ze środków publicznych, to nie jest w posiadaniu państwa. Nadawca finansuje swoją działalność z opłat programowych, które może samodzielnie pobierać. Zasady działania nadawcy są określone ustawą. Ustawa gwarantuje niezależność dziennikarzy. Organem nadawcy jest Rada, w której rząd i landy powołują 18 z 35 członków, jednak istnieją mechanizmy, które mają zabezpieczyć niezależność członków Rady, takie jak obowiązek zachowania niezależności od państwa. Działalność nadawcy jest nadzorowana przez

---

261 Decyzja ETPCz z dnia 23 listopada 1999 r. w sprawie *Municipal Section of Antilly p. Francji*, skarga nr 45129/98.
262 Decyzja ETPCz z dnia 1 lutego 2001 r. w sprawie *Ayuntamiento de Mula p. Hiszpanii*, skarga 55346/00.
263 W.A. Schabas, *European Convention…*, s. 737. Por. także wyrok ETPCz z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie *Islamic Republic of Iran Shipping Lines p. Turcji*, skarga nr 40998/98, pkt 81.
264 Decyzja ETPCz z dnia 23 września 2003 r. *Radio France i Inni p. Francji*, skarga nr 53984/00, pkt 26; por. także wyrok z 3 kwietnia 2012 r. w sprawie *Kotov p. Rosji*, skarga nr 54522/00, pkt 93.
265 Wyrok ETPCz z dnia 7 grudnia 2006 r. w sprawie *Österreichischer Rundfunk v. Austria*, skarga nr 53841/02, pkt 48–52.

organ składający się z niezależnych sędziów. Wreszcie, nadawca nie działa w warunkach monopolu nadawczego, ale w sektorze otwartym na konkurencję. Z tych względów Trybunał uznał, że nadawca nie znajduje się pod nadzorem rządowym. Odwołanie się przez Trybunał we wskazanych sprawach do pojęcia „monopolu" prowokuje pytanie, czy skargowy status stacji ulegałby zmianie, gdyby, zachowując obecny poziom niezależności i autonomii, funkcjonowała ona jako dominujący podmiot radiowy[266].

W przypadku przedsiębiorstw państwowych Trybunał uznaje, że czynnikiem przesądzającym o możliwości uznania ich za „organizacje pozarządowe" jest korzystanie z wystarczającej niezależności od państwa w zakresie instytucjonalnym i operacyjnym.

Przykładowo, w wyroku wydanym w sprawie *Islamic Republic of Iran Shipping Lines*[267] Trybunał ustalił, że skarżąca spółka jest w części własnością państwa i większość członków zarządu spółki jest powoływana przez państwo, jednak spółka jest zasadniczo regulowana prawem spółek, nie posiada żadnych szczególnych uprawnień, działa na podstawie ogólnie obowiązujących przepisów i podlega jurysdykcji zwykłych sądów, a nie sądów administracyjnych. Mając to na względzie, Trybunał uznał, że skarżąca spółka prowadzi działalność gospodarczą, a zatem nie reprezentuje w tej sprawie Islamskiej Republiki Iranu, która nie jest stroną Konwencji. W ocenie Trybunału podmioty prawa publicznego mogą posiadać status „organizacji pozarządowej" w zakresie, w jakim nie wykonują „władzy rządowej", nie zostały ustanowione „dla celów administracji publicznej" i są całkowicie niezależne od państwa.

W decyzji w sprawie *Zastava It Turs*[268] Trybunał odrzucił skargę z tego względu, że nie zgadza się *ratione personae* z postanowieniami Konwencji. Trybunał uznał, że skarżąca spółka jest przedsiębiorstwem posiadającym głównie kapitał społeczny i jako taka jest ściśle kontrolowana przez Agencję Prywatyzacyjną, która jest organem państwowym. Skarżąca spółka, niezależnie od tego, że jest odrębną osobą prawną, nie posiada wystarczającej swobody instytucjonalnej i operacyjnej względem państwa i w związku z tym musi zostać sklasyfikowana jako organizacja rządowa[269]. Podobnie Trybunał odrzucił skargę złożoną przez słoweński bank w sprawie *Ljubljanska banka*[270]. W sprawie tej Trybunał podkreślił, że prawo do skargi indywidualnej nie przysługuje żadnym organom państwowym. Przez organ państwowy nie należy rozumieć wyłącznie podmiotów biorących udział w sprawowaniu władzy państwowej, lecz wszelkie podmioty, które – nawet przy zapewnieniu im formalnej podmiotowości prawnej – są instytucjonalnie i funkcjonalnie zależne od państwa. Taka też sytuacja zachodziła w omawianej sprawie: skarżący bank, mimo iż formalnie był odrębnym

266 Por. I.C. Kamiński, *Spółka i inne podmioty gospodarcze jako „skarżący" w rozumieniu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, w: A. Bodnar, A. Ploszka (red.), *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na funkcjonowanie biznesu*, Warszawa 2016, s. 315. I.C. Kamiński na zadane pytanie odpowiada negatywnie.

267 Wyrok ETPCz z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie *Islamic Republic of Iran Shipping Lines p. Turcji*, skarga nr 40998/98, pkt 80–81. Por. także wyrok z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie *The Holy Monasteries p. Grecji*, skarga nr 13092/87 i 13984/88, pkt 48–49; z dnia 22 listopada 2007 r. w sprawie *Ukraine-Tyumen p. Ukrainie*, skarga nr 22603/02, pkt 27–28; wyrok z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie *Unédic p. Francji*, skarga nr 20153/04, pkt 48–59 (ta sprawa dotyczyła naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji w procesie cywilnym).

268 Decyzja z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie *Zastava It Turs p. Serbii*, skarga nr 24922/12, pkt 21–23.

269 Podobnie w decyzji z dnia 27 stycznia 2009 r. w sprawie *State Holding Company Luganskvugillya p. Ukrainie*, skarga nr 23938/05; i w decyzji z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie *Transpetrol, a.s. p. Słowacji*, skarga nr 28502/08.

270 Decyzja ETPCz z dnia 12 maja 2015 r. w sprawie *Ljubljanska banka p. Chorwacji*, skarga nr 29003/07.

podmiotem prawnym o charakterze spółki akcyjnej, był w pełni kontrolowany i zarządzany przez agencję rządową. Nie posiadał zatem wystarczającej instytucjonalnej i operacyjnej niezależności od rządu słoweńskiego i został uznany za instytucję państwową, której nie przysługuje prawo do wniesienia skargi indywidualnej do Trybunału. Skarga została tym samym uznana za niedopuszczalną i odrzucona z powodów formalnych[271]. W decyzji w sprawie *RENFE*[272], która dotyczyła hiszpańskich linii kolejowych, EKPCz uznał natomiast za niedopuszczalną skargę tego przedsiębiorstwa, gdyż działało pod kontrolą państwa i miało wyłączność w zakresie administrowania liniami kolejowymi. Tym samym w orzecznictwie znów pojawiło się odwołanie do działalności w warunkach monopolu.

Reasumując – z orzecznictwa ETPCz wynika, że osoby prawne prowadzące działalność gospodarczą mogą wnieść skargę do Trybunału, jeśli nie są „organizacją rządową", czyli nie są organem władzy publicznej lub nie prowadzą działalności pod kontrolą państwa.

Wydaje się jednak, że zasadne jest odróżnienie problematyki dopuszczalności wnoszenia skargi do Trybunału od dopuszczalności powoływania się na przepisy Konwencji jako źródła określonych praw podstawowych. Brak możliwości dochodzenia roszczeń przed Trybunałem nie musi oznaczać braku możliwości powoływania się na przepisy Konwencji w postępowaniach toczących się przed organami krajowymi. Jak wskazuje L. Garlicki:

> „istotą systemu strasburskiego jest bowiem nie tyle ustanowienie mechanizmów następczego reagowania na naruszenia praw człowieka w państwach członkowskich (bo zawsze ma to charakter wybiórczy), co formułowanie standardów, które są uwzględniane przez krajowego ustawodawcę i egzekwowane przez sądy krajowe"[273].

Jeśli chodzi o zakres obowiązywania, to

> „Konwencja pomyślana jest jako akt przenikający wewnętrzne porządki prawne państw członkowskich, bo znajduje ona nie tylko zastosowanie w (rządzonych przez prawo międzynarodowe) sporach między jednostką a państwem członkowskim (dla których rozstrzygania właściwy jest ETPCz), ale także – bezpośrednie lub pośrednie zastosowanie w sporach między jednostką a władzą publiczną toczących się wewnątrz poszczególnych państw i rozstrzyganych przez sądy krajowe"[274].

Zadaniem państw członkowskich jest ustanowienie wewnętrznych procedur, które zapewnią skuteczne stosowanie Konwencji[275]. Podsumowując – brak możliwości wniesienia przez „organizacje rządowe" skargi do Trybunału nie oznacza wyłączenia obowiązku stosowania Konwencji wobec tych podmiotów przez organy krajowe. Państwa członkowskie są zobowiązane do stworzenia procedur, które mają służyć realizacji zapisów Konwencji w porządkach krajowych. Brak możliwości wniesienia przez „organizację rządową" skargi do ETPCz powoduje jednak to, że ochrona tych podmiotów

---

271 K. Warecka, *Ljubljanska banka p. Chorwacji*, skarga nr 29003/07. Strasburg: podmioty gospodarcze nie mogą wnosić skarg do Trybunału, Lex/el. (stan prawny 2017 r.).
272 Decyzja EKPCz z dnia 8 września 1997 r. w sprawie *RENFE v. Hiszpania*, skarga nr 35216/97.
273 L. Garlicki, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, s. 16.
274 Ibidem, s. 23
275 Ibidem, s. 27.

jest słabsza od ochrony służącej osobom prawnym mającym status organizacji pozarządowych. Wynika to z tego, że w przypadku osób prawnych mających status organizacji pozarządowych działania państwa w zakresie ochrony praw człowieka mogą być poddane ocenie ETPCz. W przypadku podmiotów posiadających status „organizacji rządowych" realizacja praw i wolności określonych w Konwencji przez organy krajowe nie podlega kontroli ze strony ETPCz.

2.3 Zakres przedmiotowy skarg wnoszonych przez osoby prawne

Ustalenie, że osoby prawne mogą korzystać z ochrony przyznanej przez Konwencję, nakazuje rozważyć, czy zakres tej ochrony jest dokładnie taki sam, jak w przypadku osób fizycznych.

Podmiotowość prawna osób prawnych jest zdeterminowana przez ich charakter prawny. Oczywiste jest więc, że korzystanie przez nie wprost z niektórych praw jest wykluczone. Dotyczy to w szczególności: prawa do życia (art. 2) i wolności od tortur i nieludzkiego lub degradującego traktowania (art. 3)[276]. Jeśli chodzi o pozostałe prawa i wolności, to zdolność osób prawnych do wniesienia skargi została w sposób wyraźny lub dorozumiany uznana[277]. Dotyczy to w szczególności gwarancji procesowych z art. 6 ust. 1, prawa do poszanowania własności, o którym mowa w art. 1 Protokołu Nr 1[278], a także prawa do poszanowania mieszkania, o którym mowa w art. 8 Konwencji[279]. Trzeba jednakże odnotować, że w literaturze prowadzona jest dyskusja na temat stosowania przez Trybunał określonych praw i wolności do podmiotów korporacyjnych. Przykładowo M. Emberland wskazuje, że rozważenie przez Trybunał „dopasowania" pomiędzy prawami, na których naruszenie powołuje się przedsiębiorstwo, a prawami chronionymi Konwencją wywołuje duże trudności interpretacyjne i może dać różne odpowiedzi w zależności od rodzaju prawa, na które powołuje się przedsiębiorstwo. Są rodzaje praw, których zastosowanie do przedsiębiorstw nie budzi wątpliwości (np. art. 6 ust. 1), ale jest też „średnia" grupa praw (tzw. *'middle group' of provisions*), których zastosowanie do przedsiębiorstw jest „otwarte na debatę". Zaliczyć do nich można 1) prawo do korzystania z ochrony na podstawie art. 8 ust. 1, który między innymi zapewnia poszanowanie „nietykalności domu"; 2) prawo do domagania się ochrony na mocy art. 10 ust. 1 („korporacyjna wypowiedź handlowa"); 3) uprawnienie do otrzymania odszkodowania pieniężnego z tytułu szkody niematerialnej zgodnie z art. 41 ust. 3. Jakkolwiek Trybunał opowiedział się za

---

276 L. Garlicki, *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka…*, s. 16, 36.

277 P. Walczak, *Warunki dopuszczalności skargi indywidualnej na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Państwo i Prawo, 1993, z. 4, s. 52, który powołuje się na wyroki ETPCz: z dnia 7 lipca 1989 r. w sprawie *Union Alimentaria Sanders S.A. p. Hiszpanii*, skarga nr 11681/85 (gwarancje przewidziane w art. 5 – prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego); z dnia 7 lipca 1989 r. w sprawie *Tre Traktörer AB p. Szwecji*, skarga nr 10873/84; z dnia 26 kwietnia 1979 r. w sprawie *„Sunday Times" p. W. Brytanii*, skarga nr 6538/74 (art. 10 – wolność wypowiedzi).

278 M. Emberland, *The human rights of companies: exploring the structure of ECHR Protection*, Oxford 2006, s. 111. W zakresie prawa powoływania się przez przedsiębiorców na naruszenie art. 6 ust. 1 w sprawach karnych por. także wyrok ETPCz z dnia 27 września 2011 r. w sprawie *Menarini p. Włochom*, skarga nr 43509/08.

279 W wyroku z dnia 16 kwietnia 2002 r. w sprawie *Société Colas Est i in. p. Francji*, skarga nr 37971/97, pkt 40–42, który dotyczył dochodzenia prowadzonego przez francuską Generalną Dyrekcję ds. Konkurencji, w ramach którego inspektorzy wkroczyli do siedzib spółek budujących infrastrukturę drogową i zajęli dokumenty, Trybunał uznał, że w pewnych okolicznościach prawa gwarantowane w art. 8 Konwencji można interpretować jako obejmujące prawo do poszanowania siedziby spółki, oddziałów lub innych pomieszczeń handlowych.

możliwością stosowania tych praw wobec podmiotów korporacyjnych, to jednakże można sformułować szereg argumentów przeciwko stosowaniu tych praw do przedsiębiorstw. M. Emberland wskazuje jednocześnie, że orzecznictwo dotyczące innych „średnich" praw podmiotów korporacyjnych jest nierozwinięte[280], co mogłoby wskazywać na to, że nie jest oczywiste, czy w przyszłości Trybunał uzna, iż podmioty korporacyjne mogą powoływać się na takie prawa. W literaturze krajowej krytycznie o możliwości zastosowania art. 8 ust. 1 wobec przedsiębiorców wypowiedział się K. Karski. W jego ocenie w swoim orzecznictwie Trybunał odszedł dość daleko od treści przepisów Konwencji w brzmieniu, jakie nadały jej państwa będące jej stronami, i dokonał bardzo daleko idącej antropologizacji osób prawnych prawa wewnętrznego[281]. Krytycznie o możliwości powoływania się przez osoby prawne w postępowaniach karnych na wolność od samooskarżania wypowiedział się S. Lamberigts[282]. Autor ten przeanalizował przesłanki przemawiające za przyznaniem osobom prawnym tego przywileju, takie jak: reprezentowanie przedsiębiorstwa przez pracowników, którzy mogą być poddani presji psychicznej, prawo do wyboru przez przedsiębiorstwo strategii obrony, uznawanie przez ETPCz niektórych praw podstawowych osób prawnych, obawa pracownika przed konfliktem z pracodawcą. Dokonał jednocześnie analizy przesłanek negatywnych, takich jak: brak podlegania przymusowi psychicznemu i fizycznemu przez osobę prawną, szeroki wachlarz środków usunięcia skutków czynu, wykluczenie z ochrony przed wolnością od samooskarżenia przez akty prawne[283], osobisty charakter uprawnienia, co oznacza, że przywilej ma chronić osobę składającą zeznanie, a nie podmiot trzeci. Ostatecznie doszedł do wniosku, że osoby prawne nie powinny korzystać z tego prawa.

Możliwość wnoszenia przez osoby prawne skarg na naruszenie ich gwarancji procesowych została wyrażona po raz pierwszy w sprawie *Church of X*[284]. W sprawie tej Komisja Praw Człowieka uznała, że prawa procesowe gwarantowane Konwencją służą zarówno osobom fizycznym, jak i prawnym. W sprawie *Sténuit*[285] Komisja Praw Człowieka przyznała, że osoba prawna może powołać się na ochronę przewidzianą w art. 6 Konwencji w sytuacji „oskarżenia karnego przeciwko niej". W sprawie *Domboo Beheer BV*[286] ETPCz potwierdził, że osoby prawne mogą powoływać się na naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji w sprawach cywilnych, a w orzeczeniu w sprawie

---

280 M. Emberland, *The human rights of companies…*, s. 111. Szersza analiza argumentów przeciwko stosowaniu tych praw do podmiotów korporacyjnych – ibidem, s. 112–123.

281 K. Karski, *Antropologizacja osób prawnych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Kilka uwag na tle prawa do poszanowania mieszkania jako prawa człowieka przysługującego spółce prawa handlowego*, w: C. Mik, K. Gałka (red.), *Między wykładnią a tworzeniem prawa. Refleksje na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i międzynarodowych trybunałów karnych*, Toruń 2011, s. 297. Autor sformułował pogląd, dokonując oceny wyroku ETPCz z dnia 16 kwietnia 2002 r. w sprawie *Société Colas Est i in. p. Francji*, skarga nr 37971/97.

282 S. Lamberigts w: *The privilege against self-incrimination. A Chameleon of criminal procedure*, New Journal of European Criminal Law, 2016, nr 7(4)4, s. 434–437.

283 Art. 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/343 w sprawie wzmocnienia niektórych aspektów domniemania niewinności i prawa do obecności na rozprawie w postępowaniu karnym (Dz. U. L 65 z dnia 11 marca 2016 r.) stanowi, że Dyrektywa ma zastosowanie do osób fizycznych.

284 Decyzja EKPCz z dnia 17 grudnia 1968 r. w sprawie *Church of X p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 3798/68, 29 CD 70 (Dec. 1968).

285 Raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z 30 maja 1991 r. w sprawie *Sténuit p. Francji*, skarga nr 11598/85, pkt 66. W Raporcie Komisja odwołuje się do wcześniejszego wyroku Trybunału z dnia 26 kwietnia 1979 r. w sprawie *„Sunday Times" p. W. Brytanii*, skarga nr 6538/74, w którym przyznano osobom prawnym prawo do wolności wypowiedzi, o której mowa w art. 10 EKPCz.

286 Wyrok ETPCz z dnia 27 października 1993 r. w sprawie *Domboo Beheer BV p. Holandii*, skarga nr 14448/88, pkt 35. Sprawa dotyczyła naruszenia prawa do wysłuchania w postępowaniu cywilnym.

Comingersoll[287] w dorozumiany sposób zaakceptował powoływanie się na ten przepis przez osoby prawne „oskarżone" w szeroko rozumianych sprawach karnych.

Jak wskazuje K. Kowalik-Bańczyk, jakkolwiek Europejska Komisja Praw Człowieka w sprawie *Sténuit* przyznała, że art. 6 EKPCz znajduje zastosowanie do osób prawnych i nie może być interpretowany w sposób zawężający uprawnienia, to jednak nie jest oczywiste, że całość gwarancji, jakie przepis ten zawiera, przysługuje w identyczny sposób osobom prawnym i fizycznym[288]. Stanowisko to znajduje odzwierciedlenie w innych poglądach wyrażanych w piśmiennictwie, dotyczących stosowania gwarancji procesowych wynikających z art. 6 ust. 1 Konwencji w postępowaniach w sprawach konkurencji. I tak, A. Sanchez Graells uznaje, że nie wszystkie gwarancje procesowe wynikające z art. 6 ust. 1 Konwencji mają taki sam ciężar i znaczenie. Można wyróżnić gwarancje o charakterze bezwzględnym (ang. *core due process guarantees*), takie jak domniemanie niewinności, zasada równości broni, zasada dostępu do akt czy prawo do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie, i gwarancje o charakterze względnym (ang. *non-core due process guarantees*), takie jak prawo odwołania się od decyzji podjętych przez organ administracji. W jego ocenie w przypadku gwarancji o charakterze względnym zakres gwarancji przyznanych podmiotom korporacyjnym może być mniejszy, co nie spowoduje wcale zmniejszenia możliwości obrony interesów tych podmiotów. Przykładowo w przypadku odwołania od decyzji wydawanych w sprawach konkurencji wystarczające byłoby zapewnienie kontroli sądowej, w której sąd nie dokonuje oceny zasadności decyzji, a jedynie ogranicza się do badania, czy organ nie działał nielegalnie, nieracjonalnie i niesprawiedliwie[289]. A. Andreangeli wskazuje natomiast, że zastosowanie praw człowieka do podmiotów korporacyjnych skutkuje powstaniem szczególnych problemów spowodowanych tym, że prawa te zostały opracowane pierwotnie w celu ochrony życia, integralności fizycznej i godności osób fizycznych. Chociaż zostało przyjęte, że pewne prawa są szeroko stosowane do podmiotów korporacyjnych, tak jak do osób fizycznych, to jednakże w niektórych przypadkach wydaje się to bardzo kontrowersyjne. Jako przykład A. Andreangeli podaje powoływanie się przez przedsiębiorstwa na wolność od samooskarżenia, gdyż wywołuje to pytanie, jak pogodzić konkurencyjne interesy skutecznego funkcjonowania ram regulacyjnych i ochrony podstawowych uprawnień przedsiębiorstw[290].

Także sama możliwość powoływania się przez przedsiębiorców będących osobami prawnymi na wolność od samooskarżania w postępowaniach w sprawach konkurencji nie jest w literaturze postrzegana jednolicie. Są autorzy, którzy uznają, że wolność

---

287 Wyrok ETPCz z dnia 6 kwietnia 2001 r. w sprawie *Comingersoll p. Portugalii*, skarga nr 35382/97, pkt 32–36.
288 Cyt. za K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych…*, s. 298.
289 A. Sanchez Graells, *The EU¤s Accesion to the ECHR and Due Process Rights in EU Competition Law Matters: Nothing New Under the Sun?* – https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2156904, s. 9 i 11 – dostęp z dnia 11 grudnia 2018 r. Por. także A. Sanchez Graells, F. Marcos, *"Human Rights" protection for corporate antitrust defendants: are we not going overboard?* – https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2389715, s. 11 – dostęp z dnia 11 grudnia 2018 r.
290 A. Andreangeli, *EU Competition Enforcement and Human Rights*, Cheltenham 2008, s. 21.

od samooskarżenia jest gwarancją obowiązującą w postępowaniu przed Komisją[291] czy w postępowaniu przed Prezesem UOKiK[292], i nie rozróżniają przy tym sytuacji osób fizycznych i osób prawnych. Jako argument wskazuje się, że przedsiębiorstwa mogą działać tylko przez swoich przedstawicieli i pracowników, a zatem wolność od samooskarżenia musi rozciągać się także na oświadczenia składane w imieniu osób prawnych[293]. Inni autorzy prezentują natomiast pogląd, że wolność od samooskarżania przysługuje wyłącznie osobom fizycznym i nie znajduje zastosowania w dziedzinie naruszeń o charakterze gospodarczym[294]. Prezentowane są także poglądy pośrednie, zgodnie z którymi w postępowaniach w sprawach konkurencji wolność od samooskarżenia nie powinna być stosowana wobec osób prawnych w takim samym zakresie jak wobec osób fizycznych[295], jednakże nie precyzują, w jakim dokładnie zakresie mogłaby być stosowana wobec osób prawnych.

Reasumując – obecnie nie budzi wątpliwości, że w świetle standardów wynikających z EKPCz osoby prawne mogą korzystać z gwarancji procesowych wynikających z art. 6 ust. 1 Konwencji. Jednak to, czy mogą korzystać z tych gwarancji w takim samym zakresie, jak osoby fizyczne, jest bardzo dyskusyjne. W szczególności w piśmiennictwie dyskutowana jest możliwość powoływania się przez osoby prawne na wolność od samooskarżania się. Po analizie argumentów, które powoływane są za i przeciw takiej możliwości, zasadne jest przyjęcie stanowiska, że w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję osoby prawne mogą powoływać się na wolność od samooskarżania. Należy mieć na uwadze, że przy przyjętym modelu odpowiedzialności, który zakłada odpowiedzialność osoby zarządzającej w przypadku stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję[296], osoba działająca w imieniu przedsiębiorstwa może przekazywać organowi informacje inkry-

---

291 Por. M. Tierno Centella w: L.O. Blanco (red.), *EU Competition procedure*, Oxford 2013, s. 26–27; I. Van Bael, J.-F. Bellis, *Competition Law of the European Community*, Haga/Nowy Jork 2005, s. 1072–1075; P. Roth, V. Rose (ed.), *European Community Law of Competition*, Bellamy & Child, Oxford 2008, s. 1218–1222; A. Jones, B. Surfin, *EC Competition Law. Text, Cases, and Materials*, Oxford 2004, s. 1083–1089.

292 M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 189; B. Turno, *Prawo odmowy przekazania informacji służącej wykryciu naruszenia reguł konkurencji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, RPEiS, 2009, nr 3, s. 44–48.

293 P. Willis, *You have the right to remain silent…, or do you?*, European Competition Review, 2001, nr 22(8)8, s. 315. Autor wskazuje, że EKPCz w opinii z dnia 27 listopada 1996 r. (niepubl.) wydanej w sprawie *Peterson Sarpsborg AS v. Norway*, stwierdziła, że „oświadczenia składane przez pracowników mogą być inkryminujące dla przedsiębiorstwa".

294 M. Król-Bogomilska w: *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001, s. 222, wskazuje, że taki pogląd zaprezentował G. Grassow, *Raport de synthèse sur lessystèmes de sanctions administratives des Étatsmembres des Communautès*, w: *The system of administrative and penalsanctions…, vol. II – Summary reports (Étude sur les systèmes de sanctions administratives et pènales…, vol. II – Rapports de synthèse)*, Luxembourg 1995.

295 A. MacCulloch w: *The privilege against self-incrimination in competitoin investigation: theoretical foundation and practical implications*, Legal Studies, 2006, 26(2), s. 211–237, 234, wskazał, że „rozciągnięcie przywileju wolności od samooskarżania z osób fizycznych na osoby prawne w takim samym zakresie musi znaleźć dużo pełniejsze uzasadnienie". Podobnie W.P.J. Wils w: *Self-Incrimination in EC Antitrust Enforcement: A Legal and Economic Analysis*, World Competition, 2003(4), http://ssrn.com/abstract=1319248, s. 13 – dostęp z dnia 11 grudnia 2018 r., zgłosił wątpliwość, czy ETPCz przyznałby taki sam zakres wolności od samooskarżania osobom prawnym w unijnych postępowaniach w sprawach konkurencji, jak osobom fizycznym, mając na względzie tylko to, że postępowania te mogą doprowadzić do nałożenia kary pieniężnej. Por. także K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych…*, s. 340–341.

296 Zgodnie z art. 6a uokik w przypadku stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorcę zakazów określonych w art. 6 ust. 1 pkt 1–6 ustawy lub w art. 101 ust. 1 lit. a–e Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwanego dalej: „TFUE", odpowiedzialności podlega również osoba zarządzająca, która w ramach sprawowania swojej funkcji w czasie trwania stwierdzonego naruszenia tych zakazów umyślnie dopuściła się przez swoje działanie lub zaniechanie do naruszenia przez tego przedsiębiorcę wymienionych zakazów.

minujące zarówno przedsiębiorstwo, i siebie samą[297]. Zakres gwarancji procesowych przyznanych osobom prawnym nie może być zatem mniejszy niż ten przyznany osobom fizycznym, bo to skutkowałoby iluzorycznością ochrony osób zarządzających. Wskazany pogląd zdaje się być aprobowany przez polski organ ochrony konkurencji. Warto odnotować, że w opracowanym przez Prezesa UOKiK projekcie założeń do zmiany uokik[298], które leżały u podstaw wprowadzenia do tej ustawy przepisu art. 6a dotyczącego odpowiedzialności osób zarządzających[299], Prezes UOKiK przewidział zabezpieczenie przed samooskarżeniem się dla osób zarządzających. W projekcie wskazano, że

> „osoby takie, w trakcie toczącego się wobec nich postępowania Prezesa UOKiK, będą mogły uchylić się od udzielenia informacji w przypadku, gdy odpowiedź mogłaby narazić je lub ich bliskich w rozumieniu art. 261 Kodeksu postępowania cywilnego, na odpowiedzialność karną. Ponadto, prawo odmowy udzielenia informacji przysługiwałoby także wtedy, gdy udzielenie informacji przez osobę fizyczną miałoby charakter przyznania się do dopuszczenia do naruszenia przez przedsiębiorcę zakazów określonych w art. 6 i 9 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów lub art. 101 i 102 TFUE.”.

Co istotne, w projekcie przewidywano, że analogiczne zasady dotyczące prawa odmowy udzielenia informacji dotyczyć będą przedsiębiorców. Zatem na etapie tworzenia przepisów dotyczących odpowiedzialności osób zarządzających projektodawca założył, że ze względu na wolność od samooskarżania się zakres gwarancji służących osobom fizycznym i prawnym powinien być taki sam. Innym argumentem przemawiającym za przyznaniem przedsiębiorcom takich samych gwarancji procesowych jak osobom fizycznym jest to, że przedsiębiorcy ponoszą odpowiedzialność prawną za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję na tych samych zasadach niezależnie od tego, czy prowadzą działalność jako osoby fizyczne, czy prawne. Z tego względu różnicowanie uprawnień procesowych przedsiębiorców będących osobami prawnymi i fizycznymi nie byłoby zasadne. Należy jednak przyjąć, że gospodarczy charakter postępowania może uzasadniać ograniczenie zakresu uprawnienia przedsiębiorców (zarówno tych będących osobami fizycznymi, jak i tych będących osobami prawnymi) do powoływania się na wolność od samooskarżania się. To, jak daleko może sięgać ograniczenie tego uprawnienia, zostanie poddane analizie w dalszej części pracy.

2.4 Pojęcie postępowania w sprawie karnej w orzecznictwie ETPCz

Dla ustalenia standardu ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję konieczne jest poczynienie ustaleń, czy postępowania te mieszczą się w kategorii spraw, do których ma zastosowanie art. 6 ust. 1 Konwencji. Zastosowanie do postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję standardów wynikających z art. 6 ust. 1 EKPCz może mieć miejsce wtedy, gdy postępowanie to zostanie uznane za takie, które mieści się w zakresie regulacji art. 6 ust. 1. W artykule 6 ust. 1 Konwencji nie zostało natomiast

297 Por. D. Wolski, *Uwagi dotyczące wybranych instytucji w projekcie nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, iKAR, 2013, nr 7, s. 20.
298 Projekt założeń do zmiany ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – wersja z dnia 15 maja 2012 r., s. 23–24 – https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/43452/katalog/43484#43484/ – dostęp z dnia 9 lutego 2019 r.
299 Nowelizacja uokik w tym zakresie weszła w życie w dniu 18 stycznia 2015 r. na mocy ustawy z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 945).

wprost wskazane, czy przepis ten znajduje zastosowanie w postępowaniu administracyjnym, a zatem trudno jest odpowiedzieć na pytanie, czy przepis ten znajdzie zastosowanie do postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję, które jest postępowaniem administracyjnym.

ETPCz opiera się w swoim orzecznictwie na zasadzie autonomicznej interpretacji tekstu EKPCz, co m.in. oznacza, że nie jest on związany znaczeniem przypisywanym danym pojęciom przez ustawodawstwa krajowe. Jak wskazuje D. Szumiłło-Kulczycka, w przypadku zawartego w treści art. 6 EKPCz pojęcia „sprawa karna" znaczenie nadawane temu pojęciu w prawie krajowym ma jednak pewien skutek, tyle że działający jednokierunkowo. Otóż wówczas, gdy prawo krajowe przypisuje określone zachowanie do prawa karnego, to państwo zobowiązane jest przestrzegać regulacji przewidzianych dla tego prawa w tekście Konwencji, a jej organy nie są już władne badać, czy taka krajowa regulacja jest zasadna. Jeśli jednak krajowe zaszeregowanie wskazuje, że dane zachowanie i zastrzeżona za nie sankcja nie należą do prawa karnego, to nie jest to wiążące dla organów Konwencji, które są wówczas zobowiązane do zbadania rzeczywistej natury uregulowania w wewnętrznym systemie prawa na tle porównywalnych rozwiązań w innych systemach prawnych. W konsekwencji klasyfikacja dokonana przez prawo krajowe nie ma rozstrzygającego znaczenia dla realizacji celów Konwencji[300]. Taki model działania ETPCz ma na celu zapobieżenie sytuacjom wyłączania przez państwa stosowania Konwencji poprzez kwalifikowanie czynu zagrożonego karą jako przekroczenia porządkowego, a nie przestępstwa[301].

ETPCz dokonał autonomicznej, szerokiej wykładni pojęcia „oskarżenia w sprawie karnej" w wyroku w sprawie *Engel*[302]. W świetle tego wyroku o zaklasyfikowaniu danej sprawy jako karnej przesądza: 1. przyporządkowanie przepisu do prawa karnego zgodnie z prawem krajowym, 2. natura czynu oraz 3. rodzaj i surowość kary.

Jeśli chodzi o kryterium pierwsze, tj. przyporządkowanie przepisu do prawa karnego zgodnie z prawem krajowym, czyli karną klasyfikację czynu na gruncie prawa krajowego, to ETPCz nie postrzega tego kryterium jako rozstrzygającego, lecz jedynie jako punkt wyjścia do oceny[303].

Drugie kryterium, tj. natura czynu, oznacza, że podstawą oskarżenia powinna być norma powszechnie wiążąca, mająca charakter prewencyjny i represyjny[304]. Dokładnej analizy tej przesłanki dokonała Rzecznik Generalna J. Kokott[305], która wyjaśniła, że w ramach tego kryterium ETPCz bada najpierw krąg adresatów regulacji, która przewiduje sankcję za określone naruszenie. Jeżeli regulacja skierowana jest do ogółu, a nie – jak w przepisach dyscyplinarnych – do grupy, która posiada określony

---

300 D. Szumiłło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004, s. 78. Tak samo E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 292.
301 Wyrok ETPCz z dnia 21 lutego 1984 r. w sprawie *Öztürk p. Niemcom*, skarga nr 8544/79, pkt 49.
302 Wyrok ETPCz z dnia 8 czerwca 1976 r. w sprawie *Engel p. Holandii*, skarga nr 5100/71, pkt 57–88.
303 Ibidem, pkt 82.
304 P. Hofmański w: L. Garlicki (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1–18*, t. I, Warszawa 2010, s. 282–283.
305 Opinia Rzecznik Generalnej J. Kokott z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie C-489/10 *Łukasz Marcin Bonda*, pkt 48, ECLI:EU:C:2011:845. Szeroka analiza drugiego kryterium *Engel* zob. także M. Król-Bogomilska, *Zwalczanie karteli w prawie antymonopolowym i karnym*, Warszawa 2013, s. 232–233; oraz G. Materna, *Zmowy przetargowe w prawie ochrony konkurencji i prawie karnym*, Warszawa 2016, s. 365–368.

status, przemawia to za karnym charakterem sankcji[306]. Obok tego ETPCz opiera się na celu sankcji grożącej na mocy przepisu karnego. Brak jest charakteru karnego, jeżeli sankcja zmierza jedynie do naprawienia szkód majątkowych[307]. Jeżeli natomiast zmierza do represji i prewencji, występuje sankcja karna[308]. Poza tym, jak wskazuje Rzecznik Generalna, w nowszym orzecznictwie ETPCz bada, czy karanie za naruszenia służy ochronie dóbr prawnych, których ochrona zwykle zapewniana jest poprzez normy karne[309]. Elementy te należy oceniać w perspektywie całościowej[310].

Warto odnotować, że w najnowszych publikacjach Rady Europy dotyczących art. 6 EKPCz[311] jako przesłanki dokonania oceny drugiego kryterium wynikającego ze sprawy *Engel* wskazuje się ponadto okoliczności takie jak: wszczęcie postępowania przez organ publiczny posiadający przyznane ustawą uprawnienia władcze[312], ustalenie, że nałożenie sankcji zależy od stwierdzenia winy[313], ustalenie, że procedura jest podobnie sklasyfikowana w innych państwach członkowskich Rady Europy[314].

Trzecie kryterium, tj. rodzaj i surowość kary, odnosi się do maksymalnej potencjalnej kary, jaka została przewidziana za czyn[315]. Chodzi tu o istniejące zagrożenie sankcją, a niekoniecznie o to, jaki był wymiar kary[316]. Dla kwalifikacji sankcji nie jest zatem istotne to, jaka sankcja faktycznie została nałożona, ale to, jaka jest jej maksymalna wysokość w świetle przepisów stanowiących podstawę jej nałożenia. Kryterium to nie jest interpretowane jednorodnie. W sprawach *Bendenoun*[317], *Nicoleta Gheorghe*[318] oraz *Demicoli*[319] ETPCz uznał, że brak zastosowania wobec oskarżonego kary pozbawienia wolności nie wpływa na możliwość stwierdzenia, że sprawa ma charakter karny – istotne jest to, że w sprawie istniało zagrożenie zastosowania ta-

---

306 Wyroki ETPCz z dnia 21 lutego 1984 r. w sprawie *Öztürk p. Niemcom*, skarga nr 8544/79, pkt 53; z dnia 2 września 1998 r. w sprawie *Lauko p. Słowacji*, skarga nr 26138/95, pkt 58. Por. także wyroki ETPCz z dnia 9 października 2003 r. w sprawach *Ezeh i Connors p. Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 39665/98 i 40086/98, pkt 102; z dnia 27 września 2011 r. *Menarini Diagnostic S.R.L. p. Włochom*, skarga nr 43509/08, pkt 40–42.
307 Wyroki ETPCz z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie *Jussila p. Finlandii*, skarga nr 73053/07, pkt 38.
308 Zobacz wyroki ETPC z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie *Zolotukhin p. Rosji*, skarga nr 14939, pkt 55 z odesłaniem do wyroku z dnia 9 października 2003 r. w sprawie *Ezeh i Connors p. Wielkiej Brytanii*, skargi nr 39665/98 i 40086/98, pkt 102, 105; wyrok ETPCz z dnia 25 czerwca 2009 r. w sprawie *Maresti p. Chorwacji*, skarga nr 55759/07, pkt 59.
309 Wyżej wymieniony wyrok ETPCz w sprawie *Zolotukhin*, pkt 55; i wyrok ETPC w sprawie *Maresti*, pkt 59.
310 Wyżej wymieniony wyrok ETPCz w sprawie *Ezeh i Connors*, pkt 103; wyrok ETPCz z dnia 24 lutego 1994 r. w sprawie *Bendenoun p. Francji*, skarga nr 12547/86, pkt 47.
311 Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, stan prawny na dzień 31 grudnia 2013 r., http://www.echr.coe.int/ – dostęp z dnia 10 maja 2017 r.; Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb), stan prawny na 31 sierpnia 2018 r., https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf/ – dostęp z dnia 10 listopada 2018 r.
312 Por. wyrok ETPCz z dnia 10 czerwca 1996 r. w sprawie *Benham p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 1938/92, pkt 56.
313 Ibidem.
314 Wyrok ETPCz z dnia 21 lutego 1984 r. w sprawie *Öztürk p. Niemcom*, skarga nr 8544/79, pkt 53.
315 Por. wyrok ETPCz z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie *Campbell and Fell p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 7819/77.
316 Cyt. za K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych…*, s. 304, która w tym zakresie powołuje się na wyrok ETPCz z dnia 24 lutego 1994 r. w sprawie *Bendenoun p. Francji*, skarga nr 12547/86, pkt 47. We wskazanym wyroku ETPCz uznał, że sprawa ma charakter karny ze względu na fakt, iż w tej sprawie mogło mieć miejsce pozbawienie wolności.
317 Wyrok ETPCz z dnia 24 lutego 1994 r. w sprawie *Bendenoun p. Francji*, skarga nr 12547/86, pkt 35 i 47.
318 Wyrok ETPCz z dnia 3 lipca 2005 r. w sprawie *Nicoleta Gheorge p. Rumunii*, skarga nr 23470/05, pkt 26.
319 Wyrok ETPCz z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie *Demicoli p. Malcie*, skarga nr 13057/87, pkt 34.

kiej sankcji. Można z powyższego wyprowadzić wniosek, że sam fakt zagrożenia karą pozbawienia wolności przesądza o uznaniu sprawy za karną. Jednocześnie jednak w sprawie *Eggs*[320] EKPCz stwierdził, że w niektórych sprawach ocena zasad odbywania kary izolacyjnej może prowadzić do uznania, że nie ma ona charakteru karnego[321]. Z judykatów ETPCz wynika, że w przypadku „surowości kary" chodzi o to, aby sankcja była dolegliwa (surowa). Trybunał dokonuje oceny surowości w każdej sprawie indywidualnie, w kontekście całej regulacji prawnej dotyczącej sprawy oraz w odniesieniu do warunków życia i faktycznej dolegliwości wywołanej karą. W pewnych sytuacjach kara pieniężna przekraczająca 2500 euro nie zostaje uznana za instrument prawa karnego, w pewnych sytuacjach za taki instrument zostaje uznana kara pieniężna w wysokości 400 euro[322].

Jak wskazuje A. Błachnio-Parzych, z orzecznictwa ETPCz nie wynika jednoznacznie, czy kryteria drugie i trzecie muszą wystąpić łącznie, aby Trybunał uznał sprawę za karną. W wyroku w sprawie *Bendoun*[323] Trybunał wskazał, że żadne z tych kryteriów brane pod uwagę oddzielnie nie jest decydujące dla uznania sprawy za karną, dopiero łączna ich ocena powoduje stwierdzenie, iż sprawa ma charakter karny. Z drugiej strony w wyroku w sprawie *Janosevic*[324] Trybunał stanął na stanowisku, że kryteria te są alternatywne i wzajemnie się wyłączają. Do uznania sprawy za karną wystarczy stwierdzenie jednego z nich. Jeśli jednak analiza dokonana w oparciu o poszczególne kryteria nie prowadzi do jednoznacznego wniosku, to oceny należy dokonać na podstawie obu kryteriów[325]. W literaturze[326] przeważa stanowisko, że wynikające ze sprawy *Engel* kryterium drugie i trzecie są alternatywne, tzn. nie muszą wystąpić łącznie. Do zastosowania art. 6 ust. 1 Konwencji wystarczy zatem, że sprawa zostanie oceniona jako karna z punktu widzenia Konwencji lub w sprawie może być nałożona sankcja, która ze względu na swój charakter i stopień surowości należy do sfery „kryminalnej". Dopiero wtedy, gdy oddzielna analiza każdego z kryteriów nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie, że sprawa ma charakter karny, zasadne jest dokonanie oceny sprawy w świetle obu kryteriów łącznie.

---

320 Decyzja Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 4 marca 1978 r. w sprawie *Eggs p. Szwajcarii*, skarga nr 7341/76, Decisions and Reports (DR) 15, s. 35.
321 Por. E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 293.
322 A. Błachnio-Parzych, *The Nature of Responsibility of an Undertaking in Antitrust Proceedings and the Concept of 'Criminal Charge' in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, YARS, vol. 2012, 5(6), s. 51.
323 Wyrok ETPCz z dnia 24 lutego 1994 r. w sprawie *Bendenoun v. Francji*, skarga nr 12547/86, pkt 61.
324 Wyrok ETPCz z dnia 23 lutego 2002 r. w sprawie *Janosevic p. Szwecji*, skarga nr 34619/97, pkt 67; podobnie w wyrokach z dnia 21 lutego 1984 r. w sprawie *Öztürk p. Niemcom*, skarga nr 8544/79, pkt 54; z dnia 25 sierpnia 1987 r. w sprawie *Lutz p. Niemcom*, skarga nr 9912/82, pkt 54; z dnia 22 maja 1990 r. w sprawie *Weber p. Szwajcarii*, skarga nr 11034/84, pkt 33.
325 A. Błachnio-Parzych, *The Nature of Responsibility…*, s. 41. Por. także wyroki ETPCz z dnia 8 czerwca 1976 r. w sprawie *Engel p. Holandii*, skarga nr 5100/71, pkt 82–83; z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie *Grande Stevens p. Włochom*, skarga nr 18640/10, pkt 94; z dnia 27 września 2011 r. w sprawie *Menarini Diagnostic S.R.L. p. Włochom*, skarga nr 43509/08, pkt 38; z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie *Dubus S.A. p. Francji*, skarga nr 5242/04, pkt 36; z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie *Jussila p. Finlandii*, skarga nr 73053/01, pkt 30–31; z dnia 9 października 2003 r. w sprawach *Ezeh i Connors p. Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 39665/98 i 40086/98, pkt 86; z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie *Zolotukhin p. Rosji*, skarga nr 14939, pkt 53.
326 Por. M. Król-Bogomilska, *Zwalczanie karteli…*, s. 233; G. Materna, *Zmowy przetargowe…*, s. 366; M. Bernatt, *Zasady sprawiedliwości proceduralnej…*, s. 67; K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych…*, s. 305; E. Beumer, *The interaction between EU Competition Law Procedures and Fundamental Rights Protection: the Case of the Right to Be heard*, YARS, 2014, nr 7(10), s.13.

Kryteria ustalone w sprawie *Engel* pozwoliły ETPCz uznać za sprawy karne w rozumieniu Konwencji m.in.:

- sprawy dotyczące kontroli fiskalnej[327],
- sprawy celne dotyczące nieprawidłowej podstawy wymiaru cła[328],
- sprawy dotyczące wykroczeń drogowych, które mogą być karane grzywną lub ograniczeniami w prowadzeniu pojazdu, takimi jak punkty karne lub odebranie prawa jazdy[329],
- sprawy dotyczące drobnych wykroczeń powodujących zakłócenie porządku publicznego[330],
- sprawy przed instytucją nadzoru nad przedsiębiorstwami świadczącymi usługi finansowe[331], a także
- sprawy z zakresu konkurencji[332].

Reasumując – pojęcie sprawy karnej jest interpretowane w systemie Rady Europy bardzo szeroko i obejmuje także takie postępowania, które nie mają charakteru karnego w świetle klasyfikacji krajowej. W pojęciu sprawy karnej mieszczą się postępowania prowadzone przez organy administracyjne, w tym postępowania w sprawach konkurencji.

---

327 Wyroki ETPCz z dnia 24 lutego 1994 r. w sprawie *Bendenoun v. Francji*, skarga nr 12547/86; z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie *Jussila p. Finlandii*, skarga nr 73053/01.

328 Wyrok ETPCz z dnia 7 października 1988 r. w sprawie *Salabiaku p. Francji*, skarga nr 105519/83.

329 Wyroki ETPCz z dnia 21 lutego 1984 r. w sprawie *Öztürk v. Niemcom*, skarga nr 8544/79; z dnia 25 sierpnia 1987 r. w sprawie *Lutz p. Niemcom*, skarga nr 9912/82; z dnia 23 października 1995 r. w sprawie *Schmautzer p. Austrii*, skarga nr 15523/89; z dnia 23 września 1998 r. w sprawie *Malige p. Francji*, skarga nr 27812/95.

330 Wyrok ETPCz z dnia 2 września 1998 r. w sprawie *Lauko p. Słowacji*, skarga nr 26138/95; z dnia 3 lipca 2005 r. w sprawie *Nicoleta Gheorge p. Rumunii*, skarga nr 23470/05, pkt 26.

331 Wyrok ETPCz z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie *Dubus p. Francji*, skarga nr 5242/02; wyrok z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie *Grande Stevens p. Włochom*, skargi nr 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10, 18698/10 – szerzej na temat tego wyroku P. Szelenbaum, P. Wajda, *Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie Grande Stevens in. v. Włochy a odpowiedzialność administracyjna osób fizycznych za naruszenie obowiązków informacyjnych na rynku kapitałowym*, w: A. Bodnar, A. Ploszka (red.), *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw człowieka na funkcjonowanie biznesu*, Warszawa 2016, s. 95 i nast.

332 Decyzja EKomPCz z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie *Stenuit p. Francji*, skarga nr 11598/85. Spółka wycofała skargę złożoną do ETPCz, jednakże EKomPCz opracowała w tej sprawie opinię (opinia dostępna na http://hudoc.echr.coe.int/); wyroki ETPCz: z dnia 14 października 2003 r. w sprawie *Lilly p. Francji*, skarga nr 53892/00, pkt 22, 26, 30; z dnia 27 września 2011 r. w sprawie *Menarini Diagnostic S.R.L. p. Włochom*, skarga nr 43509/08, pkt 40–42. Odmiennie w wyrokach z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie *Société Canal Plus i in. p. Francji*, skarga nr 29408/08, pkt 26; z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie *Compagne des Gas de Petrole Primagas p. Francji*, skarga nr 29613/08, pkt 15; z dnia 2 kwietnia 2015 r. w sprawie *Vinci Construction i GTM Génie Civil et Services p. Francji*, skargi nr 63629/10 i 60567/10, pkt 30, w których ETPCz przyjął, że postępowanie odwoławcze od wyrażonej przez sąd zgody na postępowanie kontrolne prowadzone przez francuski organ konkurencji stanowi postępowanie cywilne w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPCz. Zob. także wyrok ETPCz z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie *The Fortum Corporation p. Finlandii*, skarga nr 32559/96, pkt 36–37, 40, 44–45, w którym ETPCz nie wypowiedział się ani co do przesłanek, które zdecydowały o możliwości zastosowania do tej sprawy przepisu art. 6, ani co do tego, czy sprawa ma charakter cywilny, czy karny w rozumieniu Konwencji, stwierdzając, że wobec zgody stron co do tego, że art. 6 znajduje w tej sprawie zastosowanie, nie jest do tego zobowiązany.

2.5 Problemy z klasyfikacją spraw z zakresu konkurencji jako spraw karnych w rozumieniu EKPCz

Trzeba zauważyć, że sprawy *Stenuit*[333], *Lilly*[334] czy *Mennarini*[335], które zostały uznane za sprawy karne w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPCz, dotyczyły postępowań z zakresu prawa konkurencji, w których organ stwierdził stosowanie przez przedsiębiorcę niedozwolonych praktyk rynkowych i nałożył z tego tytułu wysokie kary pieniężne. Pozwala to bez wątpienia przyjąć, że gwarancje wynikające z art. 6 ust. 1 Konwencji znajdą zastosowanie do postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, które kończą się nałożeniem kary pieniężnej z tytułu stosowania praktyk. Uprawnienia Prezesa Urzędu do pozyskiwania informacji i dokumentów mogą być jednakże realizowane nie tylko na etapie postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, ale także na etapie postępowania wyjaśniającego[336] oraz postępowań w sprawie nałożenia kary pieniężnej za naruszenia proceduralne albo z tytułu opóźnienia[337]. Tego rodzaju postępowania prowadzone są w ścisłym powiązaniu z postępowaniami w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Ponadto należy mieć na względzie, że postępowanie w sprawie stosowania praktyk ograniczających konkurencję może zakończyć się bez nałożenia kary pieniężnej (np. w wyniku wydania decyzji zobowiązującej[338]) albo zawierać elementy zgody strony postępowania na udział w postępowaniu (procedura leniency[339], dobrowolne poddanie się karze[340]). Z tych względów istotne staje się ustalenie, czy także i takie postępowania mogą być uznane za sprawy karne w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji.

ETPCz w wyroku wydanym w sprawie *Neste St. Petersburg*[341] uznał, że uprawnienie organu ochrony konkurencji do nałożenia w toku postępowania jedynie kar pieniężnych

---

333 Decyzja EKPCz z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie *Stenuit p. Francji*, skarga nr 11598/85.

334 Wyrok ETPCz z dnia 14 października 2003 r. w sprawie *Lilly p. Francji*, skarga nr 53892/00.

335 Wyrok ETPCz z dnia 27 września 2011 r. w sprawie *Menarini Diagnostic S.R.L. p. Włochom*, skarga nr 43509/08.

336 Zgodnie z art. 48 ust. 1 uokik Prezes Urzędu może wszcząć z urzędu, w drodze postanowienia, postępowanie wyjaśniające, jeżeli okoliczności wskazują na możliwość naruszenia przepisów ustawy. Zgodnie z art. 48 ust. 2 uokik postępowanie wyjaśniające może mieć na celu w szczególności: wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie przepisów ustawy uzasadniające wszczęcie postępowania antymonopolowego, w tym czy sprawa ma charakter antymonopolowy.

337 Por. art. 106 ust. 2 pkt 2, 3, 5 uokik, który stanowi o możliwości nałożenia przez Prezesa Urzędu na przedsiębiorcę kary pieniężnej za nieudzielenie informacji żądanych przez Prezesa Urzędu bądź udzielenie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji, oraz art. 107 uokik, który stanowi o możliwości nałożenia przez Prezesa Urzędu na przedsiębiorcę kary pieniężnej za każdy dzień opóźnienia w wykonaniu decyzji, postanowień wydanych na podstawie art. 105g ust. 1 lub wyroków sądowych w sprawach z zakresu praktyk ograniczających konkurencję. Por. także art. 106a stanowiący o możliwości nałożenia kary pieniężnej na osobę zarządzającą i art. 108 stanowiący o możliwości nakładania kar pieniężnych na osobę pełniącą funkcję kierowniczą lub wchodzącą w skład organu zarządzającego przedsiębiorcy, osobę upoważnioną przez kontrolowanego lub przeszukiwanego oraz posiadacza lokalu mieszkalnego, pomieszczenia, nieruchomości lub środka transportu.

338 Por. art. 12 ust. 4 uokik, zgodnie z którym w przypadku wydania przez Prezesa Urzędu decyzji zobowiązującej przedsiębiorcę do podjęcia lub zaniechania określonych działań w celu zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków, nie stosuje się przepisu art. 106 ust. 1 pkt 1 i 2 i art. 106a.

339 Art. 113a i nast. uokik.

340 Art. 89a uokik.

341 Wyrok ETPCz z dnia 3 czerwca 2004 r. w sprawie *OOO Neste St. Petersburg p. Rosji*, skarga nr 69042/01. Sprawa dotyczyła spółki Neste, wobec której rosyjski urząd do spraw konkurencji orzekł konfiskatę zysków wynikających z naruszenia zasad konkurencji na rynku paliwowym. Organ nie miał uprawnień do nałożenia kary pieniężnej w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa konkurencji, a jedynie do nałożenia sankcji z tytułu utrudniania postępowania. ETPCz stwierdził w tej sprawie, że zachowania polegające na „przeszkadzaniu w dochodzeniu" nie stanowią kary za „merytoryczne" naruszenia antymonopolowe. Możliwość nałożenia tych kar w postępowaniu nie skutkuje uznaniem sprawy za karną w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji.

nych za utrudnianie postępowania nie jest wystarczające, by uznać, że postępowanie ma charakter karny w rozumieniu Konwencji. Z wyroku tego można wyprowadzić wniosek, że ETPCz dzieli sprawy z zakresu konkurencji na te, które należą do spraw merytorycznych (stwierdzenie praktyki), i takie, które należą do spraw wtórnych (np. sprawy dotyczące utrudniania postępowania), i uznaje, że standardy konwencyjne można odnosić tylko do pierwszej grupy spraw. Wydaje się, że wyrok w tej sprawie nie może być jednak uznany za wzorcowy, gdyż nie można przesądzić, że ETPCz podtrzymałby zajęte w nim stanowisko w sytuacji, gdyby kara za utrudnianie postępowania była bardzo wysoka. Należy zauważyć, że w innych swoich orzeczeniach[342] ETPCz stwierdzał, że do uznania sprawy za karną wystarczy spełnienie tylko jednego kryterium *Engel*, co pozwala stwierdzić, iż zagrożenie surową sankcją może być wyłączną przesłanką uznania sprawy za karną w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. Z orzecznictwa ETPCz trudno zatem wyprowadzić jednoznaczny wniosek, że prowadzone przez organ ochrony konkurencji postępowania w sprawach naruszeń proceduralnych w żadnym przypadku nie spełnią kryteriów sprawy karnej. Jednocześnie z orzeczeń wydanych przez ETPCz w sprawach konkurencji nie wypływają także jednoznaczne wskazówki co do tego, czy sprawy administracyjne z zakresu konkurencji zostałyby uznane za karne także wtedy, gdy postępowanie dotyczyłoby zagadnienia merytorycznego, ale nie prowadziłoby do nałożenia sankcji, albo gdy wymierzona sankcja byłaby wynikiem uzgodnień między organem a przedsiębiorcą. Powyższe wymaga poczynienia rozważań w zakresie możliwości uznania wskazanych rodzajów postępowań za sprawy karne w rozumieniu Konwencji.

W piśmiennictwie prezentowane są różne poglądy dotyczące kryminalnego charakteru różnego rodzaju sankcji nakładanych przez organ ochrony konkurencji. I tak M. Król-Bogomilska wskazuje na rozbieżności w piśmiennictwie dotyczące uznawania kryminalnoprawnego charakteru grzywien stosowanych w związku ze stwierdzeniem praktyk ograniczających konkurencję i grzywien stosowanych z tytułu naruszeń proceduralnych, lecz jednocześnie postuluje, aby uznawać najpoważniejsze naruszenia prawa konkurencji za przestępstwa, a lżejsze (np. z tytułu naruszeń proceduralnych i niezgłoszenia zamiaru koncentracji) za wykroczenia, co oznaczałoby „poddanie orzecznictwa w sprawach antymonopolowych, łącznie z nakładaniem kar, reżimowi prawa karnego lub prawa wykroczeń – z całym ładunkiem zasad i gwarancji materialnoprawnych i procesowych", w tym zasad wynikających z art. 6 EKPCz[343]. Podobnie M. Bernatt prezentuje stanowisko, że pojęciu sprawy karnej w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji odpowiadają: postępowania przed organem ochrony konkurencji w sprawach praktyk ograniczających konkurencję wraz z poprzedzającymi je zwykle postępowaniami wyjaśniającymi oraz postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, w tym postępowania w sprawach nałożenia kary pieniężnej z tytułu naruszenia proceduralnego[344]. Pogląd ten zdaje się opierać na założeniu, że istotna dla oceny charakte-

342 Wyrok ETPCz z dnia 23 lutego 2002 r. w sprawie *Janosevic p. Szwecji*, skarga nr 34619/97, pkt 67; podobnie w wyrokach z dnia 21 lutego 1984 r. w sprawie *Öztürk p. Niemcom*, skarga nr 8544/79, pkt 54; z dnia 25 sierpnia 1987 r. w sprawie *Lutz p. Niemcom*, skarga nr 9912/82, pkt 54; z dnia 22 maja 1990 r. w sprawie *Weber p. Szwajcarii*, skarga nr 11034/84, pkt 33.

343 M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne…*, s. 191–193 oraz 260–263; zob. także M. Król-Bogomilska, *Zwalczanie karteli…*, s. 161–162 i 169–170, gdzie autorka zalicza kary pieniężne nakładane z tytułu naruszeń proceduralnych i kary pieniężne w celu przymuszenia do sankcji penalnych.

344 M. Bernatt, *Prawo do rzetelnego procesu w sprawach ochrony konkurencji i regulacji rynku*, PiP, 1/2012, s. 57–58. Uzasadniając stanowisko w zakresie traktowania postępowań w sprawie nałożenia kary proceduralnej za sprawy karne, autor odwołuje się do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 2 lutego 2011 r., sygn. VI ACa 907/10, Lex nr 786028.

ru sprawy jest sama możliwość zastosowania przez organ surowej sankcji pieniężnej. Pojawiają się jednakże również poglądy odmienne, w których zwraca się uwagę, że przy ocenie charakteru sprawy główny nacisk powinien być położony przede wszystkim na cel sankcji, jaka jest nakładana na przedsiębiorcę w konkretnym postępowaniu. I tak, A. Błachnio-Parzych zwróciła uwagę na to, że ETPCz przywiązuje w swoim orzecznictwie dużą wagę do celu regulacji będącej podstawą nałożenia przez organ sankcji. Cel ten powinien być rozumiany jako cel, w jakim nakładane jest obciążenie. Jeśli celem jest represja albo represja i prewencja, to przesądza to o karnym charakterze sprawy. Jeśli celem jest tylko prewencja, ETPCz nie traktuje sprawy jako karnej[345]. Podobny wniosek z analizy orzecznictwa ETPCz wysnuwa D. Szumiło-Kulczycka, która zauważa, że nie rodzaj konkretnej sankcji decyduje o jej charakterze, ale cel, jaki ma ona do spełnienia. O karnym charakterze sankcji decyduje występujący w niej element represji[346]. Z powyższych względów A. Błachnio-Parzych wskazuje, że jako wyłącznie prewencyjne powinny być postrzegane sankcje takie jak uznanie praktyki za ograniczającą konkurencję i nakazanie jej zaniechania oraz przyjęcie w decyzji zobowiązań przedsiębiorcy do zaniechania stosowania praktyki. Celem takich sankcji jest przywrócenie stanu zgodnego z prawem oraz zapobieganie powtórzeniu praktyk. Cele te są osiągane bez zastosowania elementu represyjnego[347]. Sankcje tego rodzaju mogą być wprawdzie postrzegane jako ograniczenie swobody działania przedsiębiorstwa, jednakże przywrócenie stanu zgodnego z prawem nie wiąże się z żadnym dodatkowym obciążeniem dla przedsiębiorstwa. Zdaniem tej autorki inaczej należy ocenić sankcje, o których mowa w art. 106 ust. 1 pkt 1–3 uokik[348], a zatem kary pieniężne nakładane na przedsiębiorców z tytułu stosowania praktyk naruszających konkurencję i dokonania koncentracji bez uzyskania zgody Prezesa UOKiK. Sankcje te nie są rekompensatą za szkody wynikłe z naruszenia norm prawa konkurencji, ale mają zarówno funkcję prewencyjną, jak i represyjną. Dodatkowo w ocenie A. Błachnio-Parzych decyzje nakładające sankcje na przedsiębiorcę za złamanie nakazów lub zakazów powinny być podzielone na te, które dotyczą „pierwotnej" i „drugorzędnej" odpowiedzialności w zakresie prawa antymonopolowego. Ta druga kategoria dotyczy odpowiedzialności za naruszenia proceduralne oraz naruszenia, o których mowa w art. 107 uokik, i nie ma charakteru kryminalnego, ponieważ nie dotyczy odpowiedzialności za zachowanie „powszechnie zakazane"[349]. Tylko w przypadku gdy nałożenie grzywien pieniężnych jest powiązane z naruszeniem

---

345 A. Błachnio-Parzych, *The Nature of Responsibility…*, s. 48–49.

346 D. Szumiło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004, s. 193–194. Z tych względów autorka zauważa, że niektóre sankcje administracyjne w polskim prawie mają charakter karny, bo zawierają element represji, np. orzekany na podstawie prawa upadłościowego zakaz prowadzenia działalności gospodarczej, niektóre sankcje, np. nakaz rozbiórki obiektu budowlanego, mają natomiast charakter wyłącznie przymuszający i są w istocie środkiem egzekucyjnym. Różnica między środkiem represyjnym a przymuszającym polega na tym, że środek egzekucyjny nie prowadzi do pogorszenia sytuacji prawnej podmiotu zobowiązanego, a jego celem nie jest pozbawienie adresata obowiązku żadnych praw ani też nakładania nowych obowiązków, a jedynie realizacja już istniejących i wymaganych. Tym samym nie należą one do kategorii środków z zakresu prawa administracyjno-karnego – ibidem, s. 193.

347 A. Błachnio-Parzych, *The Nature of Responsibility…*, s. 49. Podobnie M. Król-Bogomilska w: *Zwalczanie karteli…*, s. 151–160, zalicza do sankcji administracyjnych (bez pierwiastka penalnego): stwierdzenie praktyki ograniczającej konkurencję i nakaz jej zaniechania, uznanie praktyki za ograniczającą konkurencję i stwierdzenie zaniechania jej stosowania, zastosowanie środków tymczasowych, nałożenie zobowiązania na przedsiębiorstwo.

348 Autorka nie obejmuje zatem tą kategorią sankcji za naruszenia proceduralne przewidzianych w art. 106 ust. 2 uokik, do których zalicza się m.in. kara pieniężna za nieudzielenie informacji żądanych przez Prezesa Urzędu na podstawie art. 50 uokik (art. 106 ust. 2 pkt 2).

349 A. Błachnio-Parzych, *The Nature of Responsibility…*, s. 48 i 54.

prawa antymonopolowego (w uokik są to kary z art. 106 ust. 1 pkt 1–3 ustawy uokik), odpowiedzialność przedsiębiorstwa należy uznać za odpowiedzialność karną[350]. Poglądy A. Błachnio-Parzych nie są odosobnione. W piśmiennictwie krajowym podziela je A. Piszcz, która wskazuje, że jedynie część spraw antymonopolowych, w których nakładana jest kara pieniężna, stanowi sprawy karne w autonomicznym znaczeniu tego pojęcia ustalonym przez ETPCz. Co do zasady należą do nich sprawy, w których Prezes UOKiK nakłada na przedsiębiorcę kary pieniężne na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 1–3 uokik. Kary te są bowiem nakładane w związku z naruszeniem prawa antymonopolowego, którego natura nie sprowadza się do samego tylko niewypełnienia wymogu formalnego czy też niewykonania obowiązku nałożonego na przedsiębiorcę decyzją Prezesa UOKiK[351]. Autorka analizując bardzo szeroko kwestie nakazów i zakazów nakładanych w decyzjach antymonopolowych, tj. nakazu zaniechania stosowania praktyki ograniczającej konkurencję (art. 10 uokik), zobowiązania przedsiębiorcy do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zapobieżenia naruszeniom (art. 12 uokik), zakazu dokonania koncentracji (art. 20 uokik), nakazu, w szczególności podziału przedsiębiorcy, zbycia całości lub części przedsiębiorstwa, zbycia udziałów lub akcji zapewniających kontrolę nad przedsiębiorcą lub przedsiębiorcami lub rozwiązania spółki, nad którą przedsiębiorcy sprawują wspólną kontrolę (art. 21 ust. 2 uokik) oraz zobowiązania przedsiębiorcy do zaniechania określonych działań w celu zapobieżenia zagrożeniom dla konkurencji (art. 89 uokik), dochodzi do wniosku, że zobowiązania przedsiębiorcy, o których mowa w art. 12 i 89 uokik, oraz zakaz dokonania koncentracji (art. 20 uokik) w ogóle nie stanowią sankcji, gdyż nie stanowią konsekwencji stwierdzonego naruszenia prawa antymonopolowego. W jej ocenie nie stanowi także sankcji *sensu stricto* obowiązek zaniechania ustawowo zakazanej praktyki – obowiązek ten zalicza do sankcji *sui generis*. Za sankcję uznaje natomiast obowiązek dekoncentracji (art. 21 ust. 2), który jest nakładany na przedsiębiorcę w wypadku niewykonania obowiązków wynikających z przepisów o koncentracjach, jednakże wskazuje, że jest to sankcja o charakterze wyłącznie restytucyjnym[352]. Z wypowiedzi A. Piszcz wynika, że uznaje ona za sprawy karne w rozumieniu Konwencji tylko te postępowania, które dotyczą nałożenia kary pieniężnej w związku ze stosowaniem praktyk ograniczających konkurencję albo dokonaniem koncentracji bez uzyskania zgody Prezesa UOKiK. Autorka nie zajęła stanowiska w zakresie kar nakładanych na podstawie art. 106 ust. 2 uokik z tytułu naruszeń proceduralnych i art. 107 uokik (kary za opóźnienie w wykonaniu decyzji albo postanowień, lub wyroków sądu), poprzestając na wskazaniu, że kary te mają charakter przymuszający (egzekucyjny), a ich celem jest przymuszenie do wykonania określonego obowiązku. Nie wykluczyła jednak, że kary te obok funkcji przymuszającej pełnić mogą funkcje uboczne, w tym funkcję represyjną i prewencyjną. Jest tak dlatego, że możliwe jest nałożenie tego rodzaju kar także w razie wykonania przez zobowiązanego obowiąz-

350 Ibidem, s. 54.
351 A. Piszcz, *Sankcje w polskim prawie antymonopolowym*, Białystok 2013, s. 262.
352 Ibidem, s. 82–88. Odnośnie do sankcji strukturalnych z tytułu naruszenia przepisów ustawy antymonopolowej z zakresu kontroli łączenia przedsiębiorców podobnie wypowiadają się M. Błachucki, S. Jóźwiak, *Sankcje strukturalne w prawie antymonopolowym jako sankcje administracyjnoprawne*, w: M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 453 i 458, którzy wskazują, że podstawową funkcją sankcji strukturalnych z art. 21 ust. 2 uokik jest funkcja naprawcza. Autorzy ci wskazują jednocześnie, że sankcje strukturalne mogą mieć też funkcję prewencyjną i represyjną, które będą jednakże akcesoryjne wobec naczelnego celu, jakim jest funkcja naprawcza. Autorzy ci, tak samo jak A. Piszcz, postrzegają zobowiązania nakładane na przedsiębiorców w trybie art. 12 uokik i 89 uokik, wskazując, że nie można ich zaliczyć do sankcji – ibidem, s. 457.

ku. W takim wypadku funkcja egzekucyjna odpada, a na pierwszy plan wysuwa się funkcja represyjno-wychowawcza[353]. Autorka nie zajęła także stanowiska w zakresie tzw. środków zaradczych, o których mowa w art. 10 ust. 4 uokik[354], jednakże w piśmiennictwie prezentowane jest stanowisko, że środki zaradcze należy zaliczać do sankcji administracyjnych bez pierwiastka penalnego[355].

Jeśli chodzi o unijne postępowania w sprawach konkurencji prowadzone przez Komisję, to uwagę zwraca w pierwszej kolejności wypowiedź W.P.J. Wilsa, z której wynika, że postępowania prowadzone wcześniej na podstawie Rozporządzenia 17/64, a obecnie na podstawie Rozporządzenia 1/2003, których konsekwencją jest lub może być nałożenie kar pieniężnych z tytułu naruszenia art. 81 lub 82 TWE (obecnie 101 i 102 TFUE), spełniają kryteria postępowań w sprawach karnych w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPCz[356]. Bardziej szczegółową analizę różnych rodzajów postępowań prowadzonych przez Komisję przeprowadziła natomiast E. Beumer[357]. Autorka ta uważa, że z wyjątkiem klasycznych procedur, które prowadzą do nałożenia kary pieniężnej, nie jest zupełnie jasne, czy pozostałe procedury mogą być kwalifikowane jako sprawy karne, i nie jest jasne, czy prawa proceduralne mają zastosowanie do tych procedur w pełnej rozciągłości[358]. Autorka ta uznaje, że nie można kwalifikować jako spraw karnych postępowań prowadzących do wydania decyzji zobowiązującej z tego względu, że nie dotyczą one ogółu przedsiębiorstw, lecz odnoszą się ściśle do określonego przedsiębiorstwa, a ponadto nie jest w nich stosowana sankcja o charakterze represyjnym i prewencyjnym (zobowiązania są proponowane przez same przedsiębiorstwa). W jej ocenie zobowiązania mogą jednakże być postrzegane jako postępowania dotyczące cywilnych praw i obowiązków, a zatem postępowania cywilne. ETPCz przy wielu okazjach stwierdzał, że kluczem do oceny sprawy jest to, czy sprawy, w których zaangażowana jest władza państwowa, dotyczą praw i obowiązków, które są z natury majątkowe albo mają wymiar majątkowy. Zgodnie z orzecznictwem ETPCz prawo własności jest prawem o charakterze majątkowym[359]. Tak samo Trybunał ocenia prowadzenie działalności gospodarczej[360]. Z tych względów autorka uważa, że zobowiązanie np. do zbycia aktywów ma charakter majątkowy. Pomimo to, w jej ocenie, do zobowiązań w ogóle nie stosuje się art. 6 Konwencji, dlatego że w tego rodzaju sprawach nie toczy się spór o fakty ani o prawo, a sama procedura jest dobrowolna[361]. Podobnie ocenia ona procedurę leniency i dobrowolnego poddania się karze. Odnośnie do procedury leniency wskazuje, że procedura ta

353 Ibidem, s. 391–392. Por. także M. Sachajko, *Istota i charakterystyka prawna antymonopolowych kar pieniężnych*, RPEiS, 2002, z. 1, s. 65 i 71, który wskazuje, że kary pieniężne w celu przymuszenia nie realizują funkcji represyjnej, funkcję represyjną pełnią natomiast kary pieniężne z tytułu naruszeń proceduralnych.

354 A. Piszcz formułowała swoje poglądy przed nowelizacją ustawy uokik, która weszła w życie 18 stycznia 2015 r. i wprowadziła do ustawy instytucję środków zaradczych (ang. *remedies*) (art. 10 ust. 4 uokik). Szerzej na temat środków zaradczych zob. G. Materna, A. Zawłocka-Turno, *Materialne i procesowe zmiany w zakresie praktyk ograniczających konkurencję i naruszających zbiorowe interesy konsumentów*, iKAR, 2015, nr 2(4), s. 20–22.

355 G. Materna, *Zmowy przetargowe…*, s. 377.

356 W.P.J. Wils, *The Principle of Ne Bis in Idem in EC Antitrust Enforcement: a Legal and Economic Analysis*, World Competition, 2003, nr 26, s. 133.

357 E. Beumer, *The interaction between EU Competition Law Procedures and Fundamental Rights Protection: the Case of the Right to Be heard*, YARS, 2014, nr 7(10).

358 Ibidem, s. 19–20.

359 Wyrok ETPCz z dnia 23 października 1985 r. w sprawie *Benthem v Netherlands*, skarga nr 8848/80.

360 Wyrok ETPCz z dnia 10 lutego 1983 r. w sprawie *Albert and Le Compte v Belgium*, skargi nr 7299/75 i 7496/76.

361 E. Beumer, *The interaction…*, s. 15–17.

znacznie różni się od standardowego postępowania. Po pierwsze, moment wszczęcia postępowania jest zależny od przedsiębiorstwa. Postępowanie nie rozpoczyna się na skutek wysłania przez Komisję postanowienia o przedstawieniu zarzutów, ale z chwilą, kiedy przedsiębiorstwo zdecyduje się przyznać do naruszenia. Po drugie, przedsiębiorstwo w istocie przyznaje się do popełnienia naruszenia i z tego powodu nie ma potrzeby ustalenia bądź kwestionowania faktów. Po trzecie, w przypadku zwolnienia przedsiębiorstwa z kary w postępowaniu nie występuje sankcja o charakterze represyjno-prewencyjnym. W konsekwencji nie stosuje się art. 6 Konwencji. Niestosowanie Konwencji dotyczy także tych uczestników postępowania, na których została nałożona kara, gdyż z chwilą przyznania się do naruszenia przesądzona zostaje kwestia dokonania naruszenia[362]. Jeśli chodzi o procedurę dobrowolnego poddania się karze, to autorka zauważa – podobnie jak w przypadku procedury leniency – że skoro przedsiębiorca przyznał się do dokonania naruszenia, to nie może korzystać w pełnym zakresie z ochrony, jaką przyznaje art. 6 Konwencji[363].

Z analizy zaprezentowanych poglądów można wyprowadzić następujące wnioski dotyczące postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Po pierwsze, w postępowaniach tych organ ochrony konkurencji ma możliwość nakładania na przedsiębiorców sankcji administracyjnych o różnym charakterze, z których tylko część ma charakter represyjny. Do sankcji, które nie mają charakteru represyjnego, zalicza się: stwierdzenie praktyki ograniczającej konkurencję i nakaz jej zaniechania, uznanie praktyki za ograniczającą konkurencję i stwierdzenie zaniechania jej stosowania, nałożenie zobowiązania, zastosowanie środków zaradczych. W związku z tym, że tego rodzaju sankcje nie mają charakteru represyjnego, w ocenie niektórych autorów zastosowanie samych tego rodzaju sankcji nie pozwala uznać postępowania przed organem ochrony konkurencji za sprawę karną w rozumieniu Konwencji (por. poglądy A. Błachnio-Parzych, A. Piszcz, E. Beumer). Do sankcji, które mają charakter represyjny, bez wątpienia zalicza się kary pieniężne nakładane na przedsiębiorców z tytułu stosowania praktyk ograniczających konkurencję. W piśmiennictwie istnieją natomiast rozbieżności co do tego, czy można uznać za sankcje o charakterze represyjnym kary pieniężne nakładane z tytułu naruszeń proceduralnych i z tytułu naruszeń, o których mowa w art. 107 uokik (w ocenie M. Król-Bogomilskiej i M. Bernatta jest to możliwe, pogląd przeciwny prezentuje A. Błachnio-Parzych).

Próbując rozstrzygnąć, do których z zaprezentowanych poglądów należałoby się przychylić, trzeba zauważyć, że czynnikiem, który wpływa za opowiedzeniem się za którymkolwiek ze stanowisk, jest z jednej strony natura czynu (drugie kryterium *Engel*), a z drugiej strony potencjalne zagrożenie surową sankcją (trzecie kryterium *Engel*). Jeśli za decydujące dla uznania sprawy za karną przyjąć „naturę czynu", w tym „cel sankcji", to w zakresie sprawy karnej będą mieściły się jedynie postępowania związane z nałożeniem kary pieniężnej z tytułu stosowania praktyk ograniczających konkurencję (por. pogląd A. Błachnio-Parzych, A. Piszcz). Jeśli za decydujące dla uznania sprawy za karną przyjąć zagrożenie sankcją, to zakres spraw zdecydowanie się zwiększy i obejmie każdą wszczętą przez organ sprawę dotyczącą praktyk naruszających konkurencję, a także sprawy dotyczące naruszeń proceduralnych (por. pogląd M. Król-Bogomilskiej i M. Bernatta).

---

362 E. Beumer, *The interaction…*, s. 19–20.
363 Ibidem, s. 18–19.

Wobec bardzo różnorodnych poglądów wyrażonych w piśmiennictwie oraz mając na uwadze przedmiot niniejszej pracy, tj. zagadnienie wolności od samooskarżania w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, wydaje się zasadne, aby przy rozstrzyganiu, które z postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK ma charakter karny w rozumieniu Konwencji, odwołać się do kryteriów pomocniczych, takich jak:

— moment, od którego mamy do czynienia z „oskarżeniem w sprawie karnej" w rozumieniu art. 6 Konwencji,

— praktyka orzecznicza organu ochrony konkurencji,

— rodzaj gwarancji procesowej, jaka ma być w postępowaniu zastosowana.

Zaprezentowane wyżej poglądy z piśmiennictwa skupiły się zasadniczo na analizie postępowań toczących się po przedstawieniu przedsiębiorcy zarzutów. Specyfika uprawnienia, jakim jest wolność od samooskarżania, wymaga natomiast rozstrzygnięcia, jaki moment ETPCz uznaje za decydujący dla oceny, że zaistniało „oskarżenie w sprawie karnej", a zatem, czy pojęcie oskarżenia może być odnoszone już do etapu postępowania wyjaśniającego, które organ antymonopolowy prowadzi w celu wstępnego ustalenia podstaw do postawienia zarzutów. Udzielając odpowiedzi na to pytanie, należy przyjąć, że pojęcie „oskarżenia w sprawie karnej" musi być dostosowane do szerokiej, autonomicznej wykładni tego pojęcia dokonanej przez ETPCz. Europejski Trybunał Praw Człowieka m.in. w wyrokach *Deweer*[364] i *Eckle*[365] uznał, że definicja „oskarżenie w sprawie karnej" obejmuje nie tylko oficjalne przedstawienie jednostce przez kompetentny organ zarzutu popełnienia przestępstwa, ale także odnosi się do ustalenia, „czy sytuacja, w jakiej znalazł się podejrzany istotnie na niego oddziałuje" (ang. *the situation of the* [*suspect*] *has been substantially affected*), przez co może być rozumiany już moment rozpoczęcia wstępnego dochodzenia[366]. ETPCz powtórzył to stanowisko w wyroku *Imbrioscia*[367], gdzie stwierdził, że oskarżenie należy rozumieć w jego autonomicznym, substancjalnym znaczeniu, a zatem od chwili, gdy osoba staje się „oskarżona". Może to nastąpić w momencie przekazania sprawy do sądu oskarżenia, ale także wcześniej, nawet w dacie wszczęcia postępowania przygotowawczego. Z orzeczeń tych wynika, że Trybunał postrzega postępowanie karne jako całość. Z tego względu prawo do obrony znajduje zastosowanie już w początkowej fazie postępowania. Choć działalność organów dochodzeniowych nie odpowiada wtedy jeszcze pojęciu „oskarżenia karnego", to jednakże kroki podjęte przez te organy mają bezpośredni wpływ na przebieg i rzetelność następujących

364 Wyrok ETPCz z dnia 27 lutego 1980 r. w sprawie *Deweer p. Belgii*, skarga nr 6903/75, pkt 42.
365 Wyrok ETPCz z dnia 15 lipca 1982 r. w sprawie *Eckle p. Niemcom*, skarga nr 8130/78, pkt 73. ETPCz podtrzymuje to stanowisko w najnowszym orzecznictwie – zob. wyrok z dnia 13 września 2016 r. w sprawie *Ibrahim i in. p. Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 50541/08, 50571/08, 50573/08, 40351/09, pkt 249.
366 Por. Guide on Article 6… z dnia 31 sierpnia 2018 r., s. 10 (Guide on Article 6… z dnia 31 grudnia 2013 r., s. 6). Por. także: bardzo szeroka analiza orzecznictwa ETPCz i orzecznictwa krajowego w tym zakresie dokonana przez P. Nowaka w: *Definicja podejrzanego i oskarżonego a konstytucyjne prawo do obrony*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych, Rok XX, 2016, z. 4, s. 63 i nast. Autor po dokonaniu tej analizy konkluduje: „konstytucyjnie określony przywilej prawa do obrony stanowi immanentne uprawnienie nie tylko sprawcy czynu karalnego, ale także każdego podmiotu, wobec którego toczy się postępowanie karne, od momentu podjęcia jakichkolwiek działań organów ścigania wobec danej jednostki, przy czym nie jest istotna wiedza tychże organów o okoliczności popełnienia przez tenże jednostkę przestępstwa czy też wykroczenia (a więc np. podczas przeprowadzania nieformalnego rozpytania)" – ibidem, s. 72.
367 Wyrok z dnia 24 listopada 1993 r. w sprawie *Imbroscia p. Szwajcarii*, skarga nr 13927/88, pkt 36.

po nich postępowań, w tym postępowania sądowego[368]. Warto odnotować, że na gruncie prawa karnego Sąd Najwyższy[369] potwierdził to stanowisko Trybunału i wskazał, że zakres zastosowania zasady wolności od samooskarżania się jest szerszy niż gwarancje procesowe oskarżonego (podejrzanego)[370]. Wymieniona zasada chroni potencjalnego podejrzanego jeszcze przed postawieniem mu jakiegokolwiek zarzutu, od momentu popełnienia czynu. Jest to bowiem „prawo do obrony człowieka, a nie jego roli czy statusu w procesie karnym". Wydaje się, że powyższe stwierdzenie nie pozostaje w sprzeczności ze stanowiskiem zajętym przez ETPCz w sprawie *Menarini*[371], w którym Trybunał wskazał, że wystarczy, aby gwarancje wynikające z art. 6 ust. 1 Konwencji były zachowane dopiero na etapie postępowania odwoławczego przed sądem. Należy wskazać, że wyrok w sprawie *Menarini* dotyczył etapu następującego po zamknięciu postępowania, tj. warunków, jakim musi odpowiadać kontrola decyzji wydanej przez organ ochrony konkurencji, co jest bez związku z zagadnieniem wolności od samooskarżania się w toku postępowania przed organem administracji.

Mając powyższe na uwadze, wydaje się zasadne, aby pojęcia sprawy karnej nie zawężać tylko do postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, które kończą się nałożeniem kary pieniężnej. Skoro postępowanie uznawane w świetle Konwencji za karne rozpoczyna się już w momencie podjęcia czynności wyjaśniających, to pojęcie „zagrożenia sankcją" nie powinno być wiązane tylko z momentem wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia sankcji, ale także z momentem rozpoczęcia postępowania, które w efekcie może doprowadzić do nałożenia kary, a zatem już z momentem wszczęcia postępowania wyjaśniającego albo – jeśli organ nie zdecydował o jego przeprowadzeniu – z momentem wszczęcia postępowania w sprawie podejrzenia stosowania praktyki ograniczającej konkurencję. Gdyby przyjąć, że decydujący dla rozstrzygnięcia o karnym charakterze postępowania jest cel sankcji, jaka może być nałożona w postępowaniu, to postępowanie wyjaśniające nie kwalifikowałoby się nigdy do kategorii „spraw karnych", gdyż w postępowaniu wyjaśniającym Prezes UOKiK nie przedstawia przedsiębiorcy zarzutu i nie może nałożyć sankcji. Trzeba jednak mieć na uwadze, że postępowanie wyjaśniające może poprzedzać każdy rodzaj postępowania prowadzonego przez Prezesa UOKiK i służy zgromadzeniu informacji, które mogą być podstawą postawienia przedsiębiorcy zarzutu, a w konsekwencji: nałożenia kary.

---

368 J. Skorupka, *Przełomowe orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dla polskiego procesu karnego*, w: C. Mik, K. Gałka (red.), *Między wykładnią a tworzeniem prawa. Refleksje na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i międzynarodowych trybunałów karnych*, Toruń 2011, s. 149. Por. także W. Jasiński, *Prawo do nieobciążania się w procesie karnym w świetle standardów strasburskich*, Prokuratura i Prawo, 2015, nr 7–8, s. 15–16, który formułuje takie same wnioski, powołując się na wyroki ETPCz z dnia 18 lutego 2010 r. w sprawie *Zaichenko p. Rosji*, skarga nr 39660/02, pkt 42–43; i wyrok z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie *Shabelnik p. Ukrainie*, skarga nr 16404/03, pkt 56–60. Por. także Guide on Article 6… z dnia 31 grudnia 2018 r., s. 15, pkt 41 (Guide on Article 6… z dnia 31 grudnia 2013 r., s. 10–11, pkt 23).

369 Uchwała z dnia 20 września 2007 r., sygn. I KZP 26/07, OSNKW 2007/10/71.

370 Trzeba jednakże wskazać, że uchwała ta spotkała się w piśmiennictwie zarówno z aprobatą, jak i krytyką. Częściowo aprobująco wypowiedział się R. Kmiecik w: *Glosa do uchwały SN z dnia 20 września 2007 r., I KZP 26/07*, Prokuratura i Prawo, 2007, nr 12, s. 161–166. Aprobująco z uwagami krytycznymi A. Lach, *Glosa do uchwały SN z dnia 20 września 2007 r.*, sygn. I KZP 26/07, LEX/el nr 200883583; M. Filar, *Glosa do uchwały SN z dnia 20.9.2007 r.*, I KZP 26/07, OSP 2008 Nr 4, s. 307–309. Krytycznie wypowiedzieli się J. Czabański, M. Warchoł w: *Prawo do milczenia czy prawo do kłamstwa*, Prokuratura i Prawo, 2007, nr 12, s. 35 i nast.

371 Wyrok ETPCz z dnia 27 września 2011 r. w sprawie *Menarini Diagnostic p. Włochom*, skarga nr 43509/08, pkt 59.

Za koniecznością przyjęcia priorytetu kryterium „zagrożenia sankcją" przemawia także faktyczny sposób prowadzenia postępowania przez organ, który polega na nakładaniu kar w tej samej decyzji, w której stwierdza się stosowanie niedozwolonej praktyki[372]. Postępowanie w sprawie nałożenia kary co do zasady prowadzone jest równocześnie z postępowaniem w sprawie podejrzenia stosowania praktyki, przy wszczęciu postępowania przedsiębiorca nie otrzymuje odrębnego postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, dodatkowo przedsiębiorca nie ma pewności co do tego, jak postępowanie się skończy nawet wtedy, gdy zgłasza wniosek o wydanie decyzji zobowiązującej (wniosek może nie zostać uwzględniony) albo godzi się na dobrowolne poddanie się karze (zarówno Prezes Urzędu, jak i strona mogą w każdej chwili wycofać się z tej procedury – por. art. 89a ust. 10 i 11 uokik).

W tym stanie rzeczy należy skłonić się ku stanowisku, że decydujące o uznaniu postępowania prowadzonego przez Prezesa UOKiK za postępowanie karne jest kryterium trzecie *Engel* (zagrożenie sankcją). Zatem postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję powinny być uznane za postępowania karne w rozumieniu Konwencji niezależnie od tego, czy faktycznie zakończą się nałożeniem kary pieniężnej. Ponadto za postępowania karne powinny być uznane postępowania wyjaśniające poprzedzające wszczęcie tych postępowań.

Klasyfikacja postępowań w sprawie nakładania kar pieniężnych z tytułu naruszeń proceduralnych (art. 106 ust. 2 uokik) oraz postępowań dotyczących nakładania kar pieniężnych za opóźnienie w wykonaniu orzeczeń (art. 107 uokik) może natomiast budzić kontrowersje. W sprawach tych organ za pomocą przyznanych mu prawem środków egzekwuje wykonanie przez przedsiębiorcę jego obowiązków wynikających z przepisów prawa. Tego typu działanie jest typowe dla sankcji o charakterze egzekucyjnym (przymuszającym), a nie dla sankcji o charakterze represyjnym[373]. Celem działania organu jest nakłonienie przedsiębiorcy do wykonania obowiązku. Trzeba mieć jednak na względzie to, że postępowania w sprawie nałożenia takich kar wszczynane są wobec przedsiębiorcy nawet wtedy, gdy już wykonał obowiązek[374], kary pieniężne nakładane są także w sytuacji, gdy przedsiębiorca wykonał obowiązek w toku postępowania w sprawie nałożenia kary[375], a także wtedy gdy wykonanie przez przedsiębiorcę obowiązku stało się bezprzedmiotowe (np. nie istnieje możliwość utrudniania kontroli organowi ochrony konkurencji, bo kontrola już się zakończyła)[376], a zatem

372 Por. przykładowo decyzje Prezesa UOKiK: Nr DOK 10/2010 z dnia 31 grudnia 2010 r.; Nr RWA 34/2011 z dnia 30 grudnia 2011 r.; Nr RPZ 28/2012 z dnia 9 października 2012 r.; Nr RŁO 63/2013 z dnia 31 grudnia 2013 r.; Nr RLU 24/2014 z dnia 2 grudnia 2014 r.; Nr RKT 14/2015 z dnia 14 grudnia 2015 r.; RŁO 7/2015 z dnia 30 września 2015 r.; Nr RKT 8/2015 z dnia 27 sierpnia 2015 r.

373 Por. D. Szumiłło-Kulczycka, *Prawo administracyjno-karne…*, s. 193, która wyróżnia sankcje administracyjne o charakterze represyjnym i przymuszającym, uznając, że te drugie nie mają charakteru karnego. Por. także L. Klat-Wertelecka, *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, w: M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 65–78 i powołaną tam literaturę dotyczącą różnic pomiędzy grzywną w celu przymuszenia a karą administracyjną. Co do zasady autorka wskazuje, że celem kar pieniężnych jest wyrządzenie dolegliwości finansowej podmiotowi naruszającemu przepisy prawa, natomiast w egzekucji administracyjnej nie chodzi o wyrządzenie dolegliwości, lecz o nakłonienie określonej osoby do wykonania ciążącego na niej obowiązku. Celem grzywny w celu przymuszenia nie jest represja za zachowanie niezgodne z prawem, ale złamanie oporu zobowiązanego, czyli przymuszenie do wykonania obowiązku – ibidem, s. 74.

374 Por. Decyzja Prezesa UOKiK Nr RWA 30/2012 z dnia 26 listopada 2012 r.; Nr DKK-58/2009 z dnia 28 sierpnia 2009 r.

375 Por. Decyzja Prezesa UOKiK Nr RWA 19/2008 z dnia 24 czerwca 2008 r.

376 Por. Decyzja Prezesa UOKiK Nr RŁO 53/2012 z dnia 19 grudnia 2012 r.

gdy cel w postaci przymuszenia do wykonania obowiązku już nie istnieje. Powyższe odróżnia te kary od kar o charakterze *stricte* egzekucyjnym, których nie nakłada się po wykonaniu określonego obowiązku[377]. Dodatkowo, zarówno w orzecznictwie Prezesa Urzędu[378], jak i Sądu Najwyższego[379] wskazuje się, że kary za niewykonanie obowiązków pełnią funkcję represyjną, prewencyjną i dyscyplinującą, co pozwalałoby przyjąć, że spełniają drugie kryterium *Engel*. Wskazane argumenty zdają się przemawiać za tym, aby postępowania wszczynane na podstawie art. 106 ust. 2 i 107 uokik również zakwalifikować do spraw karnych w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji.

Szczególny charakter mają postępowania, w których stosuje się procedurę leniency czy dobrowolne poddanie się karze. Należy przyjąć, że także te postępowania mają charakter karny w rozumieniu Konwencji, jednakże ze względu na ich specyfikę nie mają do nich zastosowania wszystkie gwarancje procesowe, o jakich mowa w art. 6 Konwencji, np. w przypadku leniency nie ma zastosowania zasada pełnego dostępu do akt albo gwarancje te mają zastosowanie tylko do niektórych stron tego postępowania, np. z wolności od samooskarżania nie może korzystać wnioskodawca leniency, jednakże mogą z niej korzystać ci przedsiębiorcy, którzy nie złożyli wniosku, a stali się stroną postępowania[380]. Jednocześnie trzeba mieć na uwadze, że w przypadku złożenia wniosku leniency, który nie zawiera wszystkich wymaganych informacji, istnieje ryzyko zwrotu wniosku (art. 113e ust. 4 uokik). Rozstrzygnięcie zagadnienia, czy w takim wypadku organ powinien zwrócić wnioskodawcy jedynie wniosek leniency, czy także załączone do niego dokumenty i czy po zwróceniu wniosku powinien nastąpić „powrót" do stosowania pełnych gwarancji procesowych wobec wnioskodawcy, może okazać się sporne. Z jednej strony można prezentować stanowisko, że „dostarczenie organowi dowodów z własnej inicjatywy nie narusza wolności od samooskarżania, a ochronie nie mogą podlegać uzasadnione oczekiwania przedsiębiorcy, który liczy na skorzystanie z uczestnictwa w programie leniency"[381]. W konsekwencji nie ma przeszkód, by organ antymonopolowy wykorzystał dowody przedstawione przez przedsiębiorcę liczącego na uzyskanie korzyści wiążących się z udziałem w programie *leniency*, tym bardziej że dostarczenia takich dowodów

---

377 E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 343. Tak też w wyroku Sądu Antymonopolowego z dnia 2 grudnia 1998 r., sygn. akt XVII Ama 55/98, Wokanda, 2000, nr 2, s. 56; w wyroku Sądu Antymonopolowego z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. akt XVII Ama 98/99, Wokanda, 2002/7–8/108; w wyroku Sądu Antymonopolowego z dnia 12 lutego 2001 r., sygn. akt XVII Ama 42/00, Lex nr 56210.

378 Por. przykładowe decyzje Prezesa UOKiK: Nr RDG 20/2010 z dnia 16 grudnia 2010 r.; Nr RDG 11/2011 z dnia 30 sierpnia 2011 r.; Nr RWA 35/2012 z dnia 3 grudnia 2012 r.; Nr RŁO 53/2012 z dnia 19 grudnia 2012 r.; Nr RKR 13/2015 z dnia 8 grudnia 2015 r.; Nr RWA 30/2012 z dnia 26 listopada 2012 r.; Nr DKK 58/2009 z dnia 28 sierpnia 2009 r. W niektórych decyzjach wydawanych na podstawie art. 102 ust. 2 pkt 2 uokik Prezes Urzędu pomija jednak twierdzenie, że kara pełni wobec przedsiębiorcy funkcję represyjną – por. przykładowo Nr RWR 24/2011 z dnia 13 września 2011 r.; Nr RPZ 10/2011 z dnia 27 sierpnia 2011 r.; Nr RŁO 41/2010 z dnia 21 grudnia 2010 r.

379 Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2004 r., sygn. III SK 31/04, Dz. U. UOKiK z 2004 r. Nr 4, poz. 329, z dnia 30 września 2004 r.; wyrok SN z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. III SK 29/16, wyrok dostępny na http://www.sn.pl/ – dostęp z dnia 4 listopada 2018 r.

380 W tym kontekście por. wyrok TS z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawach połączonych T-67/00, T-68/00, T-71/00, T-78/00, *JFE Engineering. Corp. i in. p. Komisji*, Zb. Orz. 2004, s. II–2501, pkt 219, w którym sąd stwierdził, że „przyznanie się do udziału w kartelu przez jednego z przedsiębiorców, które jest podważane przez pozostałych przedsiębiorców oskarżanych o udział w kartelu, nie może być uznane za dowód naruszenia przez tych pozostałych przedsiębiorców, jeśli nie znajduje poparcia w innych dowodach".

381 Por. wyroki Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 20 grudnia 2016 r., sygn. VI ACa 1539/15, Legalis nr 1581260; i z dnia 25 stycznia 2017 r., sygn. VI ACa 1673/15, Lex nr 2249976, w których sąd uznał, że zwrotowi podlega jedynie wniosek leniency, a nie załączone do niego dowody. Powyższe, w ocenie sądu, nie narusza wolności od samooskarżania.

mógłby żądać, występując z wezwaniem do przekazania informacji. Z drugiej strony można argumentować, że pozbawianie przedsiębiorców wolności od samooskarżania, w przypadku gdy wniosek leniency został zwrócony, może wpływać na zmniejszenie skuteczności wniosków leniency. W przypadku złożenia przez przedsiębiorcę wniosku leniency w wersji skróconej organ uzyskuje prawo do arbitralnego określenia informacji i dokumentów, jakie muszą być przez przedsiębiorcę dostarczone, aby wniosek mógł otrzymać bieg (art. 113c ust. 2 uokik). Z przyczyn obiektywnych przedsiębiorca może nie mieć wiedzy koniecznej do uzupełnienia wniosku. Przyjęcie zasady, że dostarczone dokumenty nie podlegają zwrotowi, będzie prowadzić do sytuacji, w której przedsiębiorca, który nie jest pewien, czy posiadane przez niego dane okażą się wystarczające do skutecznego złożenia wniosku, nie będzie skłonny do podjęcia próby złożenia wniosku. Dla porównania warto zwrócić uwagę, że w sprawie *Pfleiderer*[382], która dotyczyła dostępu pokrzywdzonych przez zmowę kartelową do dokumentów i informacji składanych przez wnioskodawców leniency, TS podkreślił, że rozwiązania krajowe przyjmowane w dziedzinie prawa konkurencji nie powinny ograniczać skutecznego stosowania procedury leniency. Także ECN stanęła po stronie skuteczności programów leniency, wskazując, że ochrona materiałów pozyskanych w programie leniency powinna być „tak szeroka, jak pozwalają odnośne przepisy we właściwych jurysdykcjach, bez nieuzasadnionego uszczerbku dla prawa do odszkodowania"[383]. Mając to na uwadze, wydaje się, że więcej racji przemawia za stanowiskiem, aby w przypadku zwrotu wniosku następował całkowity powrót do sytuacji sprzed złożenia wniosku, tj. zwrot przedsiębiorcy zarówno wniosku, jak i wszystkich dokumentów, jakie zostały przez niego złożone, czyli wniosek powinien być traktowany jako niebyły.

Należy mieć na uwadze, że postulowany sposób postępowania w przypadku zwrotu wniosku leniency znajduje częściowo odzwierciedlenie w działaniach Prezesa Urzędu w sytuacji odstąpienia przedsiębiorcy od procedury dobrowolnego poddania się karze. Zgodnie z art. 89a ust. 12 uokik oraz *Wyjaśnieniami w sprawie procedury dobrowolnego poddania się karze*[384] w przypadku odstąpienia przez stronę lub Prezesa Urzędu od procedury obowiązuje zakaz dalszego wykorzystania przez Prezesa Urzędu informacji i dowodów mających charakter oświadczenia strony, uzyskanych w związku z zastosowaniem tej procedury, w prowadzonym postępowaniu, w innych postępowaniach prowadzonych przez Prezesa UOKiK, a także w postępowaniach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów. W przypadku procedury dobrowolnego poddania się karze ustawodawca zagwarantował zatem stronom, że w przypadku rezygnacji z procedury oświadczenia składane przez nie w toku procedury nie będą mogły być przez niego wykorzystane. Zakaz jest wąski, gdyż nie obejmuje informacji i dowodów pozyskanych w toku stosowania procedury, w tym przedłożonych przez stronę dokumentów, niemających charakteru oświadczenia sporządzonego na potrzeby stosowania procedury, jednakże zabezpiecza strony przed ryzykiem wykorzystywania

382 Wyrok TS z dnia 14 czerwca 2011 r., sprawa C-360/09, *Pfleiderer AG p. Bundeskartellamt*, Zb. Orz. 2011, s. I-05161.
383 Uchwała szefów europejskich organów ochrony konkurencji z dnia 23 maja 2012 roku, s. 3, dostępna na http://ec.europa.eu/competition/ecn/leniency_material_protection_en.pdf/ – dostęp z dnia 14 listopada 2018 r.
384 *Wyjaśnienia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie procedury dobrowolnego poddania się karze*, listopad 2015 r., pkt 19 i 20 – dostępne na stronie internetowej http://www.uokik.gov.pl/ – dostęp z dnia 14 listopada 2018 r.

złożonych przez nie oświadczeń, na przykład jako oświadczeń o przyznaniu się do naruszenia czy przyznaniu pewnych faktów.

Reasumując – analiza dotychczasowego orzecznictwa ETPCz prowadzi do wniosku, że postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, które mogą zakończyć się nałożeniem kary pieniężnej, postępowania w sprawach kar pieniężnych z tytułu naruszeń proceduralnych i naruszeń, o których mowa w art. 107 uokik, a ponadto postępowania wyjaśniające poprzedzające wszystkie te postępowania są sprawami karnymi w rozumieniu Konwencji. Istotne dla uznania sprawy za karną w rozumieniu Konwencji jest potencjalne zagrożenie nałożeniem surowej sankcji, dlatego dla oceny charakteru postępowania nie ma znaczenia, że nie zakończyło się nałożeniem kary pieniężnej, np. z tego względu, że Prezes Urzędu przyjął zobowiązanie przedsiębiorcy. Z orzecznictwa ETPCz wynika możliwość dostosowywania zakresu gwarancji procesowych do rodzaju postępowania. Pozwala to przyjąć, że także postępowania toczące się z zastosowaniem procedury leniency lub dobrowolnego poddania się karze są postępowaniami karnymi w rozumieniu Konwencji, jednakże ze względu na ich specyfikę nie znajdują do nich zastosowania niektóre gwarancje procesowe, a niektóre – takie jak wolność od samooskarżania – znajdują zastosowanie w ograniczonym zakresie.

3. Orzecznictwo ETPCz dotyczące spraw z zakresu konkurencji

Ustalenie, że art. 6 ust. 1 Konwencji może mieć zastosowanie do postępowań w sprawie praktyk ograniczających konkurencję jako spraw karnych w autonomicznym rozumieniu Konwencji, oraz że w postępowaniach tych powinien być zachowany standard proceduralny, jakim jest wolność od samooskarżania, nakazuje rozważyć, w jaki sposób ETPCz rozumie wolność od samooskarżania, w tym w szczególności w jaki sposób postrzega zakres tej wolności w postępowaniach, które mają charakter administracyjny. Prawo do wolności od samooskarżenia nie zostało w sposób bezpośredni wyartykułowane w art. 6 EKPCz i dlatego wiodącą rolę w jego rekonstrukcji odgrywają orzeczenia ETPCz.

Jeśli chodzi o dotychczasowe orzecznictwo ETPCz, to trzeba mieć na uwadze, że Trybunał nie wydał jeszcze wyroku w sprawie z zakresu prawa konkurencji, w którym wypowiedziałby się w przedmiocie naruszenia wolności od samooskarżania. Zarzut taki został wprawdzie zgłoszony w sprawie *Delta Pekárny* (2014)[385], w której stwierdzono naruszenie art. 8 EKPCz w związku z procedurą kontroli u przedsiębiorcy[386], ale nie doczekał się rozstrzygnięcia. W skardze do ETPCz *Delta Pekárny*, powołując się na art. 6 ust. 1 Konwencji, zarzuciła naruszenie wolności od samooskarżania ze względu na to, że pod rygorem grzywny była zobowiązana do współpracy z organem

385 Wyrok ETPCz z dnia 2 października 2014 r. w sprawie *Delta Pekárny A.S. p. Republice Czeskiej*, skarga nr 97/11.

386 Szersze omówienie wyroku zob. G. Materna, *Warunki podejmowania kontroli i przeszukań w postępowaniach z zakresu ochrony konkurencji prowadzonych na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w aspekcie orzecznictwa na tle art. 8 ETPCz*, iKAR, 2015, nr 8(4), s. 8–23; B. Turno, E. Wardęga, *Uprzednia i następcza kontrola aktów upoważniających organ ochrony konkurencji do przeprowadzenia niezapowiedzianej kontroli (przeszukania) przedsiębiorcy. Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 2 października 2014 r. w sprawie Delta Pekárny przeciwko Republice Czeskiej*, iKAR, 2015, nr 8(4), s. 108–118.

w czasie kontroli[387]. Niestety ETPCz nie ustosunkował się do zarzutu naruszenia art. 6 ust. 1, stwierdzając, że zarzut ten został podniesiony przedwcześnie, tzn. przed wyczerpaniem krajowej drogi odwoławczej[388].

Istotną wskazówkę przy ocenie zakresu wolności od samooskarżania się w sprawach praktyk ograniczających konkurencję zawiera natomiast wyrok w sprawie *Menarini* (2011)[389]. W wyroku tym ETPCz stwierdził, że prawo konkurencji może być uznawane za karne w autonomicznym rozumieniu Konwencji, a zatem mogą być do niego stosowane gwarancje wynikające z art. 6 Konwencji. Trybunał wskazał jednakże jednocześnie, że charakter procedury administracyjnej może pod różnymi względami różnić się od charakteru postępowania karnego w ścisłym tego słowa znaczeniu. Choć różnice te nie mogą zwolnić państw z obowiązku przestrzegania wszystkich gwarancji wynikających z karnego aspektu art. 6, mogą one jednak wpływać na ich stosowanie[390]. Powyższe stwierdzenie Trybunału można uznać za odzwierciedlenie stanowiska zajętego przez Trybunał wcześniej w sprawie *Jussila*[391] (2006). Sprawa *Jussila* nie dotyczyła wprawdzie postępowania w sprawie konkurencji, lecz postępowania podatkowego, bez wątpienia jednakże oba rodzaje postępowań były postępowaniami administracyjnymi, które ETPCz uznał za sprawy karne w autonomicznym rozumieniu Konwencji, odwołując się do kryteriów ze sprawy *Engel*. W sprawie *Jussila* Trybunał zwrócił uwagę, że istnieją sprawy karne różnej wagi. Autonomiczna interpretacja „oskarżenia w sprawie karnej" z użyciem kryteriów ze sprawy *Engel* pozwoliła na uznanie dotychczas za sprawy karne nie tylko tych, które ściśle przynależą do prawa karnego (ang. *hard core of criminal law*), ale także tych, w których dochodzi do nałożenia sankcji administracyjnych. Trybunał uznał, że postępowanie podatkowe różni się od spraw typowo karnych, a w konsekwencji gwarancje typowe dla prawa karnego niekoniecznie muszą znaleźć w postępowaniu podatkowym zastosowanie w pełnej rozciągłości[392]. Trybunał konsekwentnie stoi na stanowisku, że w postępowaniu, które nie jest postępowaniem karnym w ścisłym tego słowa znaczeniu, zakres gwarancji przyznanych stronie postępowania może być mniejszy. Przykładem są dalsze wyroki w sprawach *Marčan*[393] (sprawa dotyczyła wykroczenia drogowego) i *Sancakli*[394] (była to sprawa administracyjna dotycząca nałożenia kary za wynajmowanie lokalu do prostytucji), w których Trybunał uznał, że nieprzeprowadzenie przez organ procesowy ustnego przesłuchania strony nie stanowiło naruszenia prawa do rzetelnego procesu i jednocześnie wskazał, że ograniczenie gwarancji procesowych w postępowaniach karnych mniejszej wagi może zostać rozszerzone także na inne wymogi proceduralne. Przy okazji można zwrócić uwagę na to, że Trybunał w swoim orzecznictwie nie tylko rozróżnia sprawy karne różnej wagi, ale w odniesieniu do różnych etapów postępowania różnicuje zakres ochrony przewidzianej w art. 6 Konwencji. Przykładem jest tutaj wyrok

387 Wyrok ETPCz z dnia 2 października 2014 r. w sprawie *Delta Pekárny A.S. p. Republice Czeskiej*, skarga nr 97/11, pkt 104.
388 Wyrok ETPCz z dnia 2 października 2014 r. w sprawie *Delta Pekárny A.S. p. Republice Czeskiej*, skarga nr 97/11, pkt 114.
389 Wyrok ETPCz z dnia 27 września 2011 r. w sprawie *Menarini p. Włochom*, skarga nr 43509/08, pkt 39–45.
390 Ibidem, pkt 63.
391 Wyrok ETPCz z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie *Jussila p. Finlandii*, skarga nr 73053/01.
392 Ibidem, pkt 43. W sprawie *Jussila* Trybunał uznał, że w postępowaniu podatkowym nie jest konieczne ustne przesłuchanie strony (ang. *oral hearing*).
393 Wyrok ETPCzz dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie *Marčan p. Chorwacji*, skarga nr 40820/12, pkt 35.
394 Wyrok ETPCz z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie *Sancakli p. Turcji*, skarga nr 1385/07, pkt 43–52.

w sprawie *Vera Fernández-Huidobro*[395] (2010), w którym Trybunał orzekł, że niektóre z gwarancji procesowych wynikających z art. 6 ust. 1 Konwencji mogą nie znaleźć zastosowania na etapie dochodzenia[396].

Wyroki w sprawie *Menarini* i *Jussila* spotkały się z krytyką ze względu na dokonany w nich podział na sprawy *hard core of criminal law* i sprawy mniejszej wagi[397], do których gwarancje wynikające z art. 6 Konwencji nie zawsze w pełni znajdują zastosowanie, jednakże wydaje się, że rozstrzygnięcie ETPCz w tym zakresie było słuszne. Charakter niektórych postępowań administracyjnych, nawet jeśli uznać je za karne w rozumieniu Konwencji, nie pozwala na zastosowanie do nich w pełnej rozciągłości niektórych gwarancji znanych prawu karnemu, bo byłoby to sprzeczne z celem i istotną tych postępowań. Przykładem jest tutaj powoływanie się na prawo do wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, w których przedsiębiorca złożył wniosek o wydanie decyzji zobowiązującej albo wniosek leniency. W literaturze prezentowane są stanowiska, że choć do postępowania w sprawach konkurencji stosuje się znaną w postępowaniu karnym zasadę wolności od samooskarżania, to jednakże zasada ta nie ma zastosowania w przypadku wszczęcia procedury leniency, ani też w przypadku decyzji zobowiązaniowych, gdyż prawo do wolności od samooskarżania nie zostaje naruszone w sytuacji, gdy podmiot dobrowolnie, bez przymusu, przekazuje organowi informacje[398].

Reasumując – w ostatnich latach orzecznictwo ETPCz coraz częściej dotyczy spraw z zakresu ochrony konkurencji i odnosi się nie tylko do postępowań, w których dochodzi do stwierdzenia stosowania praktyk naruszających konkurencję, ale także do postępowań, które z takimi postępowaniami mogą mieć ścisły związek, takich jak postępowania w sprawie weryfikacji zasadności i celowości kontroli prowadzonej przez organ ochrony konkurencji w celu pozyskania dowodów mogących służyć późniejszemu ustaleniu stosowania praktyk naruszających konkurencję. Z orzeczeń ETPCz wynika, że postępowania dotyczące stosowania praktyk naruszających konkurencję traktowane są jako sprawy karne w rozumieniu art. 6 ust. 1 Konwencji. Jednocześnie, mając na uwadze wyroki w sprawach *Menarini* i *Jussila*, można stwierdzić, że jakkolwiek Trybunał zalicza sprawy z zakresu konkurencji do spraw karnych, to jednakże nie uznaje tych spraw za takie, które należą do *hard core of criminal law*,

---

395 Wyrok ETPCz z dnia 6 stycznia 2010 r. w sprawie *Vera Fernández-Huidobro p. Hiszpanii*, skarga nr 74181/01, pkt 111–114. W sprawie został podniesiony zarzut nierzetelnego procesu ze względu na brak bezstronności sędziów śledczych. Trybunał orzekł, że działania sędziego śledczego bezpośrednio i nieuchronnie wpływają na rzetelność kolejnych postępowań. Z tego względu, choć niektóre z gwarancji proceduralnych przewidzianych w art. 6 ust. 1 1 Konwencji mogą nie dotyczyć etapu dochodzenia, to nie może to dotyczyć prawa do bezstronnego sądu.

396 Por. Guide on Article 6… z dnia 31 grudnia 2018 r., s. 15 (Guide on Article 6… z dnia 31 grudnia 2013 r., s. 10–11).

397 Por. M. Bronckers, A. Vallery, *Fair and effecitive competition policy in the EU: which role for authorities and which role for courts after Menarini?*, European Competition Journal, August 2012, s. 387–389; oraz zdanie odrębne sędziów Zupančič i Spielmanna do wyroku w sprawie *Jussila*, którzy wskazali, że podział spraw na te, które należą do „twardego rdzenia prawa karnego" i sprawy mniejszej wagi, jest niebezpieczny i może prowadzić do nadużyć. Ich zdaniem art. 6 Konwencji powinien być stosowany w pełnym zakresie do wszystkich naruszeń prawnokarnych.

398 Pogląd taki odnośnie do procedury leniency w postępowaniach prowadzonych przez Komisję wyraził K. Lenaerts, *Some thougts on evidence and procedure in European community competition law*, Fordham Competition Law Journal, 2007, nr 30(5), s. 1489–1490, a jeśli chodzi o procedurę krajową, B. Turno, *Leniency. Program łagodzenia kar pieniężnych w polskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2013, s. 490. Odnośnie do decyzji zobowiązujących, pogląd taki zaprezentował W.P.J. Wils, *The use of settlements in public antitrust enforcement: objectives and principles*, World Competition, 2008, 31(3), s. 349–350.

a co za tym idzie: przyjmuje, że zakres gwarancji, jakie znajdą zastosowanie w tych sprawach, nie musi być dokładnie taki sam, jak w sprawach należących do spraw karnych w ścisłym tego słowa znaczeniu. Niestety, w wyrokach w sprawach *Jussila* i *Menarini* zabrakło jednoznacznej wypowiedzi ETPCz co do tego, w jaki sposób wyróżnić gwarancje procesowe, które w pełnej rozciągłości znajdą zastosowanie do spraw nienależących do *hard core of criminal law*, a które nie znajdą w nich zastosowania wcale albo znajdą zastosowanie tylko w odpowiednim zakresie. Powoduje to, że rekonstrukcja standardu wolności od samooskarżania się w sprawach praktyk ograniczających konkurencję wymaga odwołania się do orzeczeń Trybunału, jakie zostały wydane w zakresie innych gałęzi prawa.

4. Wolność od samooskarżania w orzecznictwie ETPCz

Wobec braku orzeczeń ETPCz, które przesądziłyby o zakresie zastosowania wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach konkurencji, i jednocześnie dość niejasnych wytycznych dotyczących zakresu zastosowania tej wolności, jakie wynikają z wyroku w sprawie *Menarini*, zasadne jest dokonanie analizy orzecznictwa ETPCz dotyczącego wolności od samooskarżania się, jakie powstało na gruncie spraw karnych i administracyjnych. Analiza taka pozwoli ustalić zasady, jakimi kieruje się ETPCz, rozstrzygając o naruszeniu przez organy wolności od samooskarżania. Ustalenie tych zasad może zaś być pomocne przy próbie rekonstrukcji konwencyjnego standardu ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję.

4.1 Wolność od samooskarżania w sprawach z zakresu *hard core of criminal law*

ETPCz wielokrotnie wypowiadał się na temat wolności od samooskarżania[399], przy czym orzeczenia Trybunału dotyczyły zasadniczo spraw z zakresu prawa karnego w ścisłym znaczeniu (ang. *hard core of criminal law*), w których oskarżonymi były osoby fizyczne.

Istotne znaczenie dla ustalenia sposobu rozumienia przez ETPCz wolności od samooskarżania mają wyroki z zakresu prawa karnego w ścisłym znaczeniu (ang. *hard core of criminal law*), jakie zapadły w sprawach: *John Murray* (1996)[400], *Heaney i McGuiness* (1997)[401],

---

399 A. Scordamaglia-Tousis w: *EU Cartel Enforcement. Reconciling Effective Public Enforcement with Fundamental Rights*, Kluwer Law International, 2013, s. 167, wskazuje, że w okresie do maja 2010 r. ETPCz rozpoznał 44 sprawy dotyczące wolności od samooskarżania.

400 Wyrok z dnia 8 lutego 1996 r. w sprawie *John Murray p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 18731/91. Sprawa dotyczyła Johna Murray'a, który został aresztowany w Belfaście w Irlandii Północnej na mocy ustawy o zapobieganiu terroryzmowi. W ciągu dwunastu przesłuchań odmówił udzielenia odpowiedzi na jakiekolwiek pytania pomimo ostrzeżenia, że sąd może wyciągnąć negatywne wnioski z jego milczenia lub odmowy odpowiedzi. W sprawie zaistniała konieczność wyrażenia przez ETPCz stanowiska co do tego, czy milczenie oskarżonego może być podstawą dokonania negatywnych dla oskarżonego ustaleń faktycznych.

401 Wyrok ETPCz z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie *Heaney McGuiness p. Irlandii*, skarga nr 34720/97. Sprawa dotyczyła zastosowania kary więzienia za odmowę udzielenia informacji. Heaney i McGuinnes zostali aresztowani w związku z podejrzeniem dokonania zamachu bombowego. Obaj odmawiali odpowiedzi na pytania zadawane przez policję. W czasie przesłuchań policja powołała się na ustawę o przestępstwach przeciwko państwu, która przewidywała, że osoba podejrzana o popełnienie przestępstwa przeciwko państwu może zostać pozbawiona wolności w razie odmowy przekazania policji żądanych informacji. Heaney i McGuinnes zostali uniewinnieni z zarzutu popełnienia przestępstwa, o które byli oskarżeni, ale zostali pozbawieni wolności za odmowę udzielenia informacji.

Allan (2002)[402], *Shannon* (2005)[403], *Jalloh* (2006)[404] oraz *Ibrahim i in.*[405] W sprawach tych ETPCz wyraźnie wskazał, że choć prawo do milczenia i przywilej wolności od samooskarżania nie zostały wprost wskazane w art. 6 Konwencji, to nie ma żadnej wątpliwości, iż są powszechnie uznanymi międzynarodowymi standardami, które należą do istoty rzetelnego procesu. Poprzez zapewnienie oskarżonemu ochrony przed niedopuszczalnym przymusem ze strony władz immunitety te służą unikaniu pomyłek wymiaru sprawiedliwości i zabezpieczają cele art. 6 Konwencji[406]. Prawa te wiążą się w szczególności z tym, że postępowanie karne ma na celu zgromadzenie dowodów przeciwko oskarżonemu bez uciekania się do metod przymusu lub łamania woli oskarżonego. W tym znaczeniu wolność od samooskarżania jest ściśle związana z domniemaniem niewinności zawartym w art. 6 ust. 2 Konwencji[407]. Wolność od samooskarżenia nie odnosi się do składania „oświadczeń obciążających *per se*", ale ma służyć ochronie przeciwko uzyskiwaniu dowodów w drodze przymusu lub nacisku[408]. Z tego względu, w ocenie Trybunału, do zachowania wolności od samooskarżania konieczna jest świadomość podejrzanych o tym prawie. Wolność od samooskarżenia jest zachowana, jeśli podejrzany został o niej poinformowany, lecz dokonał „świadomego i przemyślanego zrzeczenia się"[409]. Prawo do milczenia i wolność od samooskarżania nie są absolutne[410]. Nie należy pojmować ich w ten sposób, że milczenie oskarżonego lub odmowa odpowiedzi na pytania lub przedstawienia dowodów nigdy nie mogą być wykorzystane przeciwko oskarżonemu[411]. Nie jest dopuszczalne wydanie wyroku skazującego wyłącznie albo głównie na podstawie milczenia oskarżonego lub odmowie udzielenia przez niego odpowiedzi. Z drugiej strony, w ocenie Trybunału jest oczywiste, że immunitety te nie mogą i nie powinny chronić oskarżonego w sytuacjach, które wymagają od niego wyjaśnień. W takich sytuacjach

---

402 Wyrok ETPCz z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie *Allan p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 48539/99. Sprawa dotyczyła podstępu zastosowanego przez organy ścigania. Allan został umieszczony w celi z konfidentem policyjnym, który zdobył jego zaufanie, następnie wypytywał go o okoliczności zarzucanego mu zabójstwa i nagrywał przebieg rozmów. Pozyskane nagrania zostały wykorzystane jako dowód w sprawie i w efekcie Allan został skazany na dożywotnie pozbawienie wolności.

403 Wyrok ETPCz z dnia 4 października 2005 r. w sprawie *Shannon p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 6563/03. Sprawa dotyczyła dwóch równolegle toczących się postępowań karnych. Po tym, jak policja oskarżyła Shannona o prowadzenie fałszywej księgowości i defraudację, Shannon był wzywany przez śledczego ds. finansowych, pod rygorem kary pieniężnej albo kary pozbawienia wolności, do stawienia się na rozmowę dotyczącą dochodzenia mającego na celu ustalenie, czy jakakolwiek osoba odniosła korzyści z prowadzenia fałszywej księgowości i defraudacji. Shannon nie stawił się na rozmowę i został obciążony karą pieniężną.

404 Wyrok ETPCz z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie *Jalloh p. Niemcom*, skarga nr 54810/00. Sprawa dotyczyła przymusowego podania środka wymiotnego w celu pozyskania dowodu potwierdzającego handlowanie narkotykami.

405 Wyrok ETPCz z dnia 13 września 2016 r. w sprawie *Ibrahim i in. p. Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 50541/08, 50571/08, 50573/08, 40351/09. Sprawa dotyczyła przesłuchania podejrzanych o dokonanie zamachu bombowego w trybie pilnym, tzn. bez dostępu do adwokata, bez właściwego pouczenia o prawie wolności od samooskarżania się.

406 Wyrok z dnia 8 lutego 1996 r. w sprawie *John Murray p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 18731/91, pkt 45; wyrok ETPCz z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie *Heaney McGuiness p. Irlandii*, skarga nr 34720/97, pkt 40.

407 Wyrok ETPCz z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie *Heaney McGuiness p. Irlandii*, skarga nr 34720/97, pkt 40. Tak samo wyrok ETPCz z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie *Saunders p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 19187/91, pkt 68.

408 Wyrok ETPCz z dnia 13 września 2016 r. w sprawie *Ibrahim i in. p. Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 50541/08, 50571/08, 50573/08, 40351/09, pkt 267. Zob. także wyrok ETPCz z dnia 31 marca 2009 r. w sprawie *Płonka p. Polsce*, skarga nr 20310/02, pkt 36–37, w którym Trybunał wskazał, że zrzeczenie się prawa do obrony musi być wyraźne, jasne i jednoznaczne.

409 Ibidem, pkt 272.

410 Wyrok ETPCz z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie *Heaney McGuiness p. Irlandii*, skarga nr 34720/97, pkt 47.

411 Wyrok z dnia 8 lutego 1996 r. w sprawie *John Murray p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 18731/91, pkt 46.

milczenie oskarżonego powinno być wzięte pod uwagę przy dokonywaniu oceny dowodów przedstawionych przez oskarżenie[412].

ETPCz w swoim orzecznictwie przyjął, że naruszenie wolności od samooskarżenia nastąpiło w okolicznościach:

— pozbawienia wolności w przypadku odmowy przekazania informacji[413],

— wykorzystania szczególnej sytuacji psychicznej oskarżonego oraz nadużycia jego zaufania[414],

— wzywania, pod rygorem nałożenia kary pieniężnej, do składania zeznań w dochodzeniu, które dotyczy tej samej materii, co postępowanie karne toczące się równolegle wobec wzywanego[415],

— przymusowego podania środka wymiotnego w celu pozyskania dowodu rzeczowego połkniętego przez podejrzanego[416],

— przesłuchania w charakterze świadka bez poinformowania o przywileju wolności od samooskarżania i bez zapewnienia dostępu do adwokata[417] .

Trybunał uznał jednocześnie, że względy bezpieczeństwa i porządku publicznego nie mogą usprawiedliwiać przepisu, który narusza prawo do milczenia i wolność od samooskarżania[418].

Istotne znaczenie dla ustalenia standardu konwencyjnego dotyczącego wolności od samooskarżania się mają wyroki w sprawach *hard core of criminal law*, w których ETPCz wypowiedział się w kwestii tego, jakie skutki dla postępowania wywołuje przeprowadzenie lub wykorzystanie dowodu uzyskanego w następstwie wadliwie/nielegalnie przeprowadzonej czynności dowodowej, w tym w sytuacji niepoinformowania podejrzanego o wolności od samooskarżania.

---

412 Wyrok z dnia 8 lutego 1996 r. w sprawie *John Murray p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 18731/91, pkt 47. ETPCz powtarza tę argumentację m.in. w wyroku z dnia 20 marca 2001 r. w sprawie *Telfner v. Austria*, skarga nr 33501/96, pkt 17, wskazując, że wyciągnięcie wniosków z milczenia oskarżonego może być dopuszczalne w systemie, w którym sądy swobodnie oceniają dowody pod warunkiem, iż dowody są tego rodzaju, że jedynym rozsądnym wytłumaczeniem milczenia oskarżonego jest to, iż oskarżony nie ma argumentów na swoją obronę.

413 Wyrok ETPCz z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie *Heaney McGuiness p. Irlandii*, skarga nr 34720/97, pkt 55.

414 Wyrok ETPCz z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie *Allan p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 48539/99, pkt 52–53.

415 Wyrok ETPCz z dnia 4 października 2005 r. w sprawie *Shannon p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 6563/03, pkt 39–41.

416 Wyrok ETPCz z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie *Jalloh p. Niemcom*, pkt 122.

417 Wyrok ETPCz z dnia 13 września 2016 r. w sprawie *Ibrahim i in. p. Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 50541/08, 50571/08, 50573/08, 40351/09, pkt 267, 303 i 311.

418 Wyrok ETPCz z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie *Heaney McGuiness p. Irlandii*, skarga nr 34720/97, pkt 58; oraz wyrok ETPCz z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie *Jalloh p. Niemcom*, skarga nr 54810/00, pkt 119.

Z wyroku w sprawie *Bykov* (2009)[419], który dotyczył bezpośrednio kwestii wykorzystania dowodów pozyskanych z naruszeniem wolności od samooskarżania się, wynika, że w ocenie Trybunału naruszenie wolności od samooskarżania nie powoduje automatycznego stwierdzenia nierzetelności postępowania. Trybunał dokonując oceny postępowania, nie bada bowiem, czy poszczególne dowody były sprzeczne z prawem państwa-strony i czy mogły być dopuszczone. Trybunał ocenia, czy proces jako całość, włączając w to sposób pozyskiwania dowodów, był rzetelny. W badaniu tym Trybunał bierze pod uwagę, czy oskarżony miał zapewnione prawo do obrony, w szczególności czy miał możliwość kwestionowania prawdziwości dowodów i sprzeciwienia się ich wykorzystaniu. Dodatkowo bierze pod uwagę okoliczności, w których dowody zostały pozyskane, oraz to, czy dowód był poparty innymi dowodami zgromadzonymi w sprawie[420]. Taki sposób rozumowania znajduje potwierdzenie również we wcześniejszych wyrokach wydanych przez Trybunał w sprawach *Schenk*[421] (1988), *Khan*[422] (2000) i *Gäffgen*[423] (2008). Szczególnie interesujący jest wyrok w sprawie *Gäffgen*, gdyż wynika z niego, że w celu ustalenia, czy postępowanie jako całość było uczciwe, Trybunał bierze pod uwagę, obok okoliczności takich jak poszanowanie prawa do obrony i wiarygodność dowodu, także trzecią przesłankę, tj. czy dowód miał decydujący wpływ na wynik postępowania[424]. Wyrok w sprawie *Gäffgen* jest przywoływany przez Trybunał także w przypadku zarzutu niepoinformowania podejrzanego o wolności od samooskarżania[425]. Również w takiej sytuacji Trybunał bada, czy, niezależnie od braku informacji, postępowanie jako całość było rzetelne[426].

Dokonując analizy orzecznictwa Trybunału w zakresie dopuszczalności dowodów nielegalnych, M. Ziemba wskazuje, że ETPCz stoi na stanowisku, iż jedynie szczególnie drastyczne naruszenia praw człowieka, takie jak na przykład wskazane w art. 3 EKPCz (zakaz tortur, nieludzkie lub poniżające traktowanie), mogą pociągać za sobą

---

419 Wyrok z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie *Bykov p. Rosji*, skarga nr 4378/02. Sprawa dotyczyła posłużenia się w procesie karnym dowodami uzyskanymi w czasie pułapki policyjnej. Bykov był podejrzany o zlecenie zabójstwa, celem uzyskania dowodów policja zaaranżowała rozmowę Bykova ze świadkiem V., któremu Bykov rzekomo miał zlecić zabójstwo. Rozmowa ze świadkiem została nagrana, a następnie wykorzystana jako dowód w sprawie. Skarżący twierdził, że policja użyła przeciwko niemu podstępu, aby złożył obciążające oświadczenia. W tej sprawie, inaczej niż w sprawie *Allan*, Bykov rozmawiał ze świadkiem V. na wolności i nie działał pod przymusem. Dowody uzyskane na skutek operacji policji nie były jedyną podstawą skazania, bo znalazły potwierdzenie w innych dowodach o rozstrzygającym znaczeniu.

420 Wyrok z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie *Bykov p. Rosji*, skarga nr 4378/02, pkt 89–93, 102.

421 Wyrok ETPCz z dnia 12 lipca 1988 r. w sprawie *Schenk p. Szwajcarii*, skarga nr 10862/84, pkt 46. Warto jednakże zauważyć, że do powyższego wyroku sędziowie L.-E. Pettiti, A. Spielmann, J. De Meyer oraz J.A. Carrillo Salcedo zgłosili zdania odrębne, kwestionując przyjęte w wyroku zapatrywania na kwestię dowodów nielegalnych i wyrażając pogląd, że sądy nie mogą opierać się na dowodach uzyskanych sprzecznie z prawem, gdyż wtedy proces przestaje być rzetelny.

422 Wyrok ETPC z 12 maja 2000 r. w sprawie *Khan p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 35394/97, pkt 35–38. Szersze omówienie wyroku: M.A. Nowicki, *Skazanie w sprawie karnej na podstawie nielegalnie uzyskanych dowodów*, w: *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999–2004*, Zakamycze 2005, s. 509–512; oraz L. Garlicki, *Aktualne orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, w: L. Gardocki, J. Godyń, M. Hudzik, L.K. Paprzycki (red.), *Orzecznictwo sądowe w sprawach karnych. Aspekty europejskie i unijne*, wyd. Sąd Najwyższy 2008, s. 26–27.

423 Wyrok ETPCz z dnia 30 czerwca 2008 r. w sprawie *Gäffgen p. Republice Federalnej Niemiec*, skarga nr 22978/05.

424 Ibidem, pkt 162–168.

425 Wyrok ETPCz z dnia 13 września 2016 r. w sprawie *Ibrahim i in. p. Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 50541/08, 50571/08, 50573/08, 40351/09, pkt 251.

426 Ibidem, pkt 273, 294, 311. Tak samo we wcześniejszym wyroku z dnia 16 czerwca 2015 r. w sprawie *Schmid-Laffer p. Szwajcarii*, skarga nr 41269/08, pkt 36–40. Zob. jednak wyrok z dnia 14 października 2010 r. w sprawie *Brusco p. Francji*, skarga nr 1466/07, pkt 54–55.

nierzetelność postępowania prowadzonego na podstawie dowodów uzyskanych nielegalnie[427]. Także M. Wąsek-Wiaderek wskazuje, że z orzecznictwa ETPCz wynika, iż uzyskanie przy użyciu tortur albo nieludzkiego lub poniżającego traktowania dowodu w postaci wyjaśnienia lub zeznania oraz uzyskanie na skutek tortur dowodu rzeczowego stanowi zakaz dowodowy *sensu stricto*, a zatem taki, który zawsze skutkuje uznaniem dowodu za nierzetelny bez badania wpływu danego dowodu na ustalenia faktyczne poczynione w sprawie[428]. Autorka odróżnia jednak zakaz dowodowy *sensu stricto* od zakazu dowodowego *sensu largo*. W jej ocenie zakaz dowodowy *sensu largo* to zakaz dokonywania ustaleń faktycznych, kluczowych dla rozstrzygnięcia o przedmiocie procesu, na podstawie dowodów uzyskanych z naruszeniem wolności od samooskarżania. Zakaz dowodowy *sensu largo* jest zakazem warunkowym, który działa wówczas, gdy dowód objęty zakazem miałby być głównym lub wręcz jedynym dowodem pozwalającym na wydanie wyroku skazującego wobec oskarżonego. Do zakazów dowodowych *sensu largo* zalicza dowody rzeczowe pozyskane bezpośrednio wskutek naruszenia zakazu nieludzkiego lub poniżającego traktowania oraz dowody pozyskane pośrednio wskutek nieludzkiego traktowania (owoce drzewa zatrutego)[429].

Wskazane poglądy należy uznać za trafne. Sprawy z zakresu *hard core of criminal law* wiążą się z możliwością zastosowania przez organy państwa wobec oskarżonego środków w postaci pozbawienia wolności, podsłuchu, przeszukania, prowokacji policyjnej, czy użyciem przymusu fizycznego w celu poddania oskarżonego badaniom, co powoduje, że w sprawach tych często podnoszone są równocześnie zarzuty naruszenia art. 3 (zakaz tortur) i art. 6 Konwencji (prawo do rzetelnego procesu)[430]. Z orzecznictwa ETPCz wynika, że bez względu na wartość dowodową dla ustalenia sprawstwa w żadnym razie nie można wykorzystywać dowodów obciążających, takich jak przyznanie się do winy, czy też dowodów rzeczowych, jeżeli dowody te zostały uzyskane w wyniku zastosowania aktów przemocy, brutalności czy innych zachowań stanowiących tortury[431]. Samo dopuszczenie takich dowodów powoduje, że postępowanie jako całość trzeba uznać za nierzetelne[432]. EKPCz w swoim dotychczasowym orzecznictwie nie wskazał jednakże, że wykorzystanie w postępowaniu dowodów pozyskanych z naruszeniem wolności od samooskarżania, a także dowodów pozyskanych „z pomocą" tych dowodów powoduje konieczność uznania postępowania za nierzetelne. Trybunał wskazuje, że w takich wypadkach standard konwencyjny jest zachowany, jeżeli postępowanie jako całość było rzetelne, tzn. pozyskany dowód nie był jedyny lub nie miał kluczowego charakteru w postępowaniu, okoliczności ustalone na podstawie

---

427 M. Ziemba, *Dopuszczalność nielegalnie uzyskanych dowodów w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów*, w: W. Jasiński (red.), *Standardy rzetelności postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Między prawem administracyjnym a prawem karnym*, Warszawa 2016, s. 210–211.

428 M. Wąsek-Wiaderek, *Model zakazów dowodowych z perspektywy Konwencji i orzecznictwa ETPCz*, w: J. Skorupka, A. Drozd (red.), *Nowe spojrzenie na model zakazów dowodowych w procesie karnym*, Warszawa 2015, s. 22–23.

429 Ibidem, s. 29–30. Autorka wskazuje jednakże, że w świetle reguły wyłącznego lub dominującego dowodu można przyjąć, iż kluczowy charakter dowodu pośrednio pozyskanego z nieludzkiego traktowania przesądzałby o nierzetelności postępowania – ibidem, s. 33.

430 Por. wyrok z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie *Jalloh p. Niemcom*, skarga nr 54810/00, pkt 3. Także wyrok ETPCz z dnia 25 września 2012 r. w sprawie *El Haski p. Belgii*, skarga nr 649/08, pkt 58; oraz z dnia 30 czerwca 2008 r. w sprawie *Gäffgen p. Republice Federalnej Niemiec*, skarga nr 22978/05, pkt 2.

431 Wyrok ETPCz z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie *Jalloh p. Niemcom*, skarga nr 54810/00, pkt 105. Tak samo w wyroku ETPCz z dnia 30 czerwca 2008 r. w sprawie *Gäffgen przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, skarga nr 22978/05, pkt 166–167.

432 Wyrok ETPCz z dnia 25 września 2012 r. w sprawie *El Haski p. Belgii*, skarga nr 649/08, pkt 85.

dowodu znajdują potwierdzenie w innych dowodach zgromadzonych w postępowaniu, a ponadto oskarżony miał możliwość kwestionowania prawdziwości dowodów i sprzeciwienia się ich wykorzystaniu.

Reasumując – z orzecznictwa ETPCz wynika, że przywilej wolności od samooskarżania należy do istoty rzetelnego procesu. Wolność od samooskarżania się ma związek z domniemaniem niewinności. W toku postępowania organy mają za zadanie zebrać dowody przeciwko oskarżonemu w taki sposób, który nie łamie woli oskarżonego. Wolność od samooskarżania nie ma jednak charakteru absolutnego, tzn. milczenie oskarżonego lub odmowa udzielenia przez niego odpowiedzi w sytuacjach, które wymagają podjęcia przez niego aktywności zawodowej, nie chronią oskarżonego przed dokonaniem przez organ negatywnych dla oskarżonego ustaleń. Dodatkowo w orzecznictwie ETPC uwypuklona została dyrektywa całościowego traktowania procesu, a nie jego poszczególnych elementów. Innymi słowy, zadaniem ETPCz jest ocena, czy proces jako całość był rzetelny, a nie ocena, czy poszczególne dowody w procesie były dopuszczalne. Z orzecznictwa Trybunału można wyprowadzić wniosek, że naruszenie wolności od samooskarżania nie skutkuje uznaniem procesu za nierzetelny, w sytuacji gdy oskarżony miał w toku postępowania zapewnione prawo do obrony, a fakty wynikające z nierzetelnie przeprowadzonego dowodu znajdują potwierdzenie w innych dowodach zgromadzonych w sprawie.

4.2 Wolność od samooskarżania w sprawach dotyczących wykroczeń

Dla ustalenia konwencyjnego standardu ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję niezwykle istotne jest orzecznictwo ETPCz dotyczące sytuacji analogicznych do tych, które mają miejsce w tych postępowaniach, tj. sytuacji, w których organ posiada prawną możliwość pozyskania, pod rygorem grzywny, określonych informacji. Z tego względu interesujące są wyroki Trybunału w sprawach *Weh*[433] (2004), *Rieg*[434] (2005) i *O'Halloran and Francis*[435] (2007), które dotyczyły odmowy przez właściciela samochodu podania organowi danych kierującego pojazdem w sytuacji przekroczenia dozwolonej prędkości.

W sprawie *Weh*[436] (2004) i w sprawie *Rieg*[437] (2005) skarżący podnosili, że ujawnienie organowi informacji o osobie kierowcy mogło obciążyć ich w postępowaniu karnym, jakie zostałoby wszczęte w sprawie przekroczenia prędkości. ETPCz orzekł w tych sprawach, że przepis austriackiej ustawy o pojazdach mechanicznych nakładający na właściciela pojazdu, pod rygorem grzywny, obowiązek wskazania, kto kierował pojazdem w określonym czasie nie narusza prawa do milczenia i prawa nieoskarżania samego siebie, które wynikają z art. 6 ust. 1 Konwencji. Jak wyjaśnił, wolność od samooskarżania nie oznacza sama w sobie zakazu używania przymusu w celu pozyskania informacji w postępowaniach, które nie mają charakteru karnego. Zobowiązania do

433 Wyrok ETPCz z dnia 8 kwietnia 2004 r. w sprawie *Weh p. Austrii*, skarga nr 38544/97, pkt 42–44 oraz 50–53.
434 Wyrok ETPCz z dnia 24 marca 2005 r. w sprawie *Rieg p. Austrii*, skarga nr 63207/00, pkt 31–32.
435 Wyrok ETPCz z dnia 29 czerwca 2007 r. w sprawie *O'Halloran and Francis p. Wielkiej Brytanii*, skargi nr 15809/02 i 25624/02, pkt 58, 53.
436 Wyrok ETPCz z dnia 8 kwietnia 2004 r. w sprawie *Weh p. Austrii*, skarga nr 38544/97, pkt 42–44 oraz 50–53.
437 Wyrok ETPCz z dnia 24 marca 2005 r. w sprawie *Rieg p. Austrii*, skarga nr 63207/00, pkt 31–32.

przekazywania władzom informacji są wspólną cechą porządków prawnych umawiających się państw i mogą dotyczyć szerokiego zakresu zagadnień (np. istnieje obowiązek ujawniania swojej tożsamości policji w niektórych sytuacjach). W momencie, kiedy organ żądał przekazania informacji, ani później nie toczyło się postępowanie karne przeciwko skarżącym, a organ nie miał nawet żadnych podejrzeń wobec skarżących. Prowadzone przez organ postępowanie było postępowaniem przeciwko nieznanemu sprawcy. Zatem, w ocenie Trybunału, badane sprawy nie były związane z wykorzystaniem przymusowo uzyskanych informacji w kolejnych postępowaniach karnych. Taki sam tok myślenia Trybunał zaprezentował w sprawie *O'Halloran and Francis*[438] (2007). Trybunał wyjaśnił w tej sprawie dodatkowo, że posiadacze samochodów powinni liczyć się z tym, iż posiadanie samochodu może generować określone obowiązki informacyjne wobec władz.

Z przywołanych wyroków w sprawach *Weh*, *Rieg* i *O'Halloran and Francis* wynika, że w niektórych wypadkach wykorzystywanie przez organy państwowe środków przymusu w celu uzyskania stosownej informacji nie jest traktowane jako sprzeczne z prawem do milczenia czy wolnością od samooskarżania się. Mimo że skarżący zostali ukarani za niedostarczenie informacji, która mogła posłużyć jako przyszła okoliczność obciążająca ich w postępowaniu o przekroczenie limitu dozwolonej prędkości, Trybunał nie dopatrzył się naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji. Sprawy te nie do końca były jednak oczywiste, o czym świadczy fakt, że wskazane wyroki ETPCz nie zapadły jednomyślnie. W zdaniu odrębnym do wyroku w sprawie *O'Halloran and Francis* sędzia S. Pavlovschi stwierdził, że wydając wyrok, Trybunał nie zwrócił uwagi na to, czy przekazywana informacja ma charakter inkryminujący w dotychczasowym znaczeniu nadanym przez orzecznictwo ETPCz. Za dowód inkryminujący w orzecznictwie ETPCz uznaje się nie tylko dowód wskazujący wprost na winę oskarżonego, ale także wszelkie inne dowody, które mogą zostać wykorzystane na niekorzyść oskarżonego. Mogą to być np. jego oświadczenia składane przed innym organem. Zdaniem sędziego faktyczną przyczyną takiego sposobu orzekania w sprawach wykroczeń drogowych są względy polityczne. Dzięki takiemu podejściu ściganie wykroczeń drogowych jest łatwiejsze i szybsze. Podejście takie stoi jednak w sprzeczności z twierdzeniami Trybunału, że interes publiczny nie może uzasadniać naruszenia wolności od samooskarżenia[439].

Pomimo braku jednolitego postrzegania przez sędziów Trybunału problemu przekazywania danych o kierującym pojazdem, linia orzecznicza ETPCz w tych sprawach jest ugruntowana. ETPCz potwierdził ją w kolejnych wyrokach w sprawach *Lückhof and Spanner*[440] (2008) oraz *Krumpholz*[441] (2010).

---

438 Wyrok ETPCz z dnia 29 czerwca 2007 r. w sprawie *O'Halloran and Francis p. Wielkiej Brytanii*, skargi nr 15809/02 i 25624/02, pkt 57–58.

439 Szerszego omówienia możliwości wyłączenia wolności od samooskarżenia w kategorii spraw o wykroczenia drogowe oraz konfliktu wolności od samooskarżania z interesem publicznym dokonał W. Jasiński w: *Prawo do nieobciążania się a interes publiczny w sprawach karnych (w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka)*, Państwo i Prawo, 2015, z. 11, s. 87–92.

440 Wyrok ETPCz z dnia 10 stycznia 2008 r. w sprawie *Lückhof and Spanner p. Austrii*, skargi nr 58452/00 i 61920/00, pkt 52–59.

441 Wyrok ETPCz z dnia 18 marca 2010 r. w sprawie *Krumpholz p. Austrii*, skarga nr 13201/05, pkt 36. W tym wyroku ETPCz stwierdził wprawdzie naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji, ale nie ze względu na naruszenia wolności od samooskarżania, tylko z powodu niezapewnienia prawa do wysłuchania w sytuacji przypisania właścicielowi, który nie podał danych kierującego pojazdem, odpowiedzialności za przekroczenia prędkości – por. pkt 41 wyroku.

4.3 Wolność od samooskarżania w postępowaniach administracyjnych

Istotne dla rekonstrukcji konwencyjnego standardu ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję jest również orzecznictwo ETPCz w sprawach administracyjnych (m.in. podatkowych), dotyczące sytuacji analogicznych do tych, które mają miejsce w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji, tj. sytuacji, w których organ posiada prawną możliwość pozyskania w toku postępowania określonych informacji. Zagadnienia tego dotyczyły orzeczenia ETPCz wydane w sprawach: *Funke* (1993), *Saunders* (1996), *J.B.* (2000), *Kansal* (2004), *Marttinen* (2009) oraz *Allen* (2002)[442].

W piśmiennictwie podkreśla się duże znaczenie wyroku ETPCz w sprawie *Funke* (1993), gdyż było to pierwsze orzeczenie, w którym kategorycznie potwierdzone zostało włączenie prawa do milczenia do konstrukcji słusznej rozprawy sądowej w procesie karnym[443]. Innymi słowy, w wyroku tym ETPCz po raz pierwszy wskazał, że w świetle art. 6 Konwencji wolność od samooskarżania jest wymogiem sprawiedliwego procesu karnego.

W sprawie *Funke* tłem faktycznym było przeszukanie domu skarżącego przeprowadzone przez funkcjonariuszy celnych zawiadomionych przez stosowne władze podatkowe w związku z podejrzeniem prowadzenia przez skarżącego nielegalnych transakcji zagranicznych. W rezultacie przeprowadzonego przeszukania i uzyskanych materiałów dowodowych zobowiązano skarżącego do wydania dokumentacji dotyczącej przeprowadzonych transakcji zagranicznych za okres trzech lat. Skarżący odmówił dobrowolnej współpracy z organami celnymi i w związku z tym został ukarany grzywną oraz pouczony, że w przypadku uporczywego uchylania się od dopełnienia obowiązku przedstawienia niezbędnej dokumentacji grozić mu może nawet kara pozbawienia wolności. W skardze skierowanej do Europejskiej Komisji Praw Człowieka w 1984 r. skarżący (a potem, wobec śmierci skarżącego, jego małżonka) twierdził, że obowiązek wydania francuskim władzom celnym, pod rygorem sankcji, wyszczególnionych dokumentów mających stanowić dowody w sprawie narusza prawo oskarżonego do wolności od samooskarżania się, które mieści się w pojęciu sprawiedliwej rozprawy sądowej w rozumieniu art. 6 Konwencji. W odpowiedzi na zarzuty pozwane państwo argumentowało, iż zdarzenie rozegrało się poza ramami procesu karnego, a ponadto, że państwo ze względu na obronę swoich interesów finansowych ma prawo wyposażać swoje służby celne i podatkowe w uprawnienie do żądania od podatników dostarczenia dokumentacji dotyczącej przeprowadzonych transakcji finansowych. ETPCz stwierdził w tej sprawie naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji, argumentując, że organy celne nie zdobyły samodzielnie dowodów. Dokonując przeszukania u skarżącego, urzędnicy nie mieli pewności, że istnieją dokumenty, jakich żądali. W tej sytuacji żądanie wydania dokumentów zmuszało skarżącego do dostarczania dowodów przeciwko sobie. Trybunał uznał, że szczególne cechy postępowania celnego nie mogą usprawiedliwiać odejścia od reguły prawa do milczenia i prawa do

442 Wyroki ETPCz: z dnia 25 lutego 1993 r. w sprawie *Funke p. Francji*, skarga nr 10828; z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie *Saunders p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 19187/91; z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie *JB p. Szwajcarii*, skarga nr 31827/96; z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie *Kansal p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 21413/02; z dnia 21 kwietnia 2009 r. w sprawie *Marttinen p. Finlandii*, skarga nr 19235/03; decyzja ETPCz z dnia 10 września 2002 r. w sprawie *Allen p. Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 76574/01.
443 Pkt 41–44 wyroku.

niedostarczania dowodów przeciwko sobie[444]. Z wyroku w sprawie *Funke* można zatem wyprowadzić wniosek, że to na organach spoczywa obowiązek udowodnienia zarzutów stawianych oskarżonemu, a proces pozyskiwania dowodów nie może rozpoczynać się od próby „wydobycia" pod przymusem dowodów od podejrzanego. Tak też wypowiada się S. Lamberigts, który wskazuje, że z wyroku wynika zakaz pozyskiwania dowodów od oskarżonego w sytuacji, kiedy władze przypuszczają, iż dowody istnieją, lecz nie mogą lub nie chcą ich pozyskać w inny sposób[445].

Wyrok w sprawie *Funke* może budzić kontrowersje. Po pierwsze, warto zauważyć, że ETPCz wydał w tej sprawie diametralnie inne rozstrzygnięcie niż Komisja Praw Człowieka. Komisja Praw Człowieka uznała bowiem racje strony rządowej i stwierdziła, że w sprawie nie nastąpiło naruszenie art. 6 Konwencji. W ocenie Komisji szczególny charakter postępowań skarbowych uzasadnia nałożenie obowiązku przedstawienia dokumentów finansowych i nałożenie sankcji pieniężnej w przypadku niewykonania tego obowiązku[446]. Po drugie, zasadne wydają się wygłaszane w literaturze poglądy krytyczne dotyczące tego wyroku. T. Ward i P. Gardner zwracają uwagę, że skarga *Funke* dotyczyła wyłącznie obowiązku przekazania dokumentów pod przymusem i nie odnosiła się do użycia tych dokumentów w późniejszym postępowaniu karnym. Trybunał nie odnotował, czy postępowanie karne w sprawie, o którą urzędnicy celni podejrzewali Funke, zostało ostatecznie wszczęte. Dodatkowo, z wyroku Trybunału nie wynika jasno, czy procedura, w ramach której organy próbowały pozyskać dokumenty, sama w sobie jest sprzeczna z zasadą rzetelnego procesu. Zdaniem autorów z powyższych względów trudno jest stwierdzić na podstawie tego wyroku, czy żądanie pod przymusem dostarczenia informacji narusza art. 6 Konwencji. Ich zdaniem, jeśli w sprawie nie miało miejsca oskarżenie karne, ani organy nie użyły uzyskanych pod przymusem dokumentów w postępowaniu karnym, to art. 6 Konwencji nie powinien mieć zastosowania, bo nie istniał istotny związek z oskarżeniem w sprawie karnej. Autorzy zwracają także uwagę, że Funke nie był zobowiązany do udzielenia informacji, tylko do dostarczenia dokumentów, które, jeśli istniały, to powstały przed wszczęciem postępowania i istniały niezależnie od postępowania. Tego rodzaju dowody nie powinny być objęte wolnością od samooskarżania, bo to stworzyłoby możliwość odmawiania dostarczenia jakiegokolwiek potencjalnie inkryminującego materiału dowodowego. Wreszcie autorzy ci zwracają uwagę, że Funke nie podnosił zarzutu, iż przeszukanie dokonane w jego domu przez funkcjonariuszy celnych było sprzeczne z art. 6. Zarzutem w tej sprawie było to, czy mógł być zobowiązany do aktywnego dostarczania dokumentów organom. Stąd autorzy wywodzą, że w tej sprawie chodziło raczej o ochronę osoby przed obowiązkiem aktywnego współdziałania z organami przy gromadzeniu dowodów[447].

---

444 S. Lamberigts, *The privilege against self-inicrimination. A Chameleon of criminal procedure*, New Journal of European Criminal Law, 2016, nr 7(4), s. 430.
445 B. Gronowska, *Prawo oskarżonego do milczenia oraz wolność od samooskarżania w ocenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Prokuratura i Prawo, 2009, nr 7–8, s. 10. Podobnie K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych…*, s. 341.
446 Por. Commission Report, par. 64: "it cannot be deemed unfair for the purpose of Article 6 that those under jurisdiction of the court, and – in pursuance of the fiscal legislation – residents in particular, should be obliged to inform the authorities in all loyalty of all the evidence likely to have a bearing on an inquiry in progress, those authorities being responsible for supporting the State□ s economic policy".
447 T. Ward, P. Gardner, *The Privilege Against Self-Incrimination: In Search of Legal Certainty*, European Human Law Review, 2003, (4), s. 390–391, 397.

Innym istotnym wyrokiem ETPCz dotyczącym zagadnienia wolności od samooskarżania się był wyrok w sprawie *Saunders*[448] (1996). W wyroku tym ETPCz rozważał zagadnienia związane ze zmianą ról procesowych i możliwością wykorzystania zeznań złożonych w charakterze świadka w postępowaniu, które nie ma charakteru *stricte* karnego w późniejszym postępowaniu karnym, w którym składający zeznanie występuje w charakterze oskarżonego. W tej sprawie Saunders został najpierw przesłuchany w charakterze świadka przez inspektorów Wydziału ds. Handlu i Przemysłu w związku z prowadzonym postępowaniem wyjaśniającym w sprawie manipulacji kursem akcji. Saunders jako świadek był zobowiązany zeznawać prawdę, a zatem zeznawał w warunkach przymusu procesowego. W efekcie końcowym sprawa trafiła do sądu karnego, który w oparciu o protokoły przesłuchań sporządzone przez inspektorów Wydziału ds. Handlu i Przemysłu skazał Saundersa na karę pozbawienia wolności. ETPCz stwierdził w tej sprawie naruszenie art. 6 Konwencji. Trybunał wskazał, że zasada rzetelnego procesu zawarta w art. 6 Konwencji zawiera wolność od samooskarżania, a interes publiczny nie może być powoływany do usprawiedliwienia wykorzystywania informacji uzyskanych pod przymusem jako dowodów oskarżania w procesie sądowym. Wywód Trybunału w tej sprawie jest interesujący z tego względu, że Trybunał zauważył, iż przedmiotem skargi Saundersa był fakt wykorzystania jego zeznań w późniejszym postępowaniu karnym toczącym się przeciwko niemu, a nie sama okoliczność zobowiązania go przez organy do udzielenia informacji. Mając to na uwadze, Trybunał wskazał, że chociaż postępowanie administracyjne może być uznane za karne w autonomicznym rozumieniu Konwencji, nie oznacza to, że skargi przed Trybunałem na naruszenie art. 6 mogą mieć zastosowanie do postępowań prowadzonych przez inspektorów albo że postępowania prowadzone przez inspektorów spełniają warunek „postawienia w stan oskarżenia karnego" w znaczeniu takim, jak przyjęto to w wyroku w sprawie *Deweer*[449]. Trybunał podkreślił, że we wcześniejszym wyroku w sprawie *Fayed*[450] stwierdził, iż działalność inspektorów prowadzących postępowanie na podstawie art. 432 (2) Kodeksu Spółek z 1985 r. ma wyłącznie charakter do-

448 Wyrok ETPCz z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie *Saunders p. Wielkiej Brytanii*, nr skargi 19187/91, pkt 67–74.

449 Wyrok ETPCz z dnia 27 lutego 1980 r. w sprawie *Deweer p. Belgii*, skarga nr 6903/75, pkt 21–24, 42. Zgodnie z tym wyrokiem definicja „oskarżenia w sprawie karnej" obejmuje nie tylko oficjalne przedstawienie jednostce przez kompetentny organ zarzutu popełnienia przestępstwa, ale także odnosi się do ustalenia, czy sytuacja, w jakiej znalazł się podejrzany, istotnie na niego oddziaływuje, przez co może być rozumiany już moment rozpoczęcia wstępnego dochodzenia.

450 Wyrok ETPCz z dnia 21 września 1994 r. w sprawie *Fayed p. Wielkiej Brytanii*, nr skargi 17101/90. Sprawa *Fayed* dotyczyła przejęcia przez braci Fayed prawa własności House of Fraser PLC („HOF") – znaczącej na rynku brytyjskim spółki publicznej. Konkurencyjna spółka Lonrho, która wcześniej zamierzała przejąć to przedsiębiorstwo, zarzuciła nieprawidłowości przy dokonaniu przejęcia HOF przez braci Fayed. Na skutek jej interwencji Sekretarz Stanu powołał w trybie Kodeksu Spółek (*the Companies Act*) inspektorów, których zadaniem było zbadanie sprawy przejęcia. Zgodnie z regulacją Kodeksu Spółek osoby, do których inspektorzy zwracali się, miały obowiązek udzielania im pomocy. Jeśli jej nie udzieliły, to inspektorzy mogli zgłosić sprawę do sądu, który mógł nałożyć sankcje. Inspektorzy nie byli uprawnieni do wydania żadnego orzeczenia w tej sprawie. Efektem ich pracy był raport, który został upubliczniony. W związku z tym raportem bracia Fayed złożyli skargę do ETPCz, zarzucając m.in., że upublicznienie raportu naruszyło ich dobre imię, a także że raport był formą kary, która naruszyła zasadę domniemania niewinności w tej sprawie. Badając wątek dotyczący naruszenia dobrego imienia (a zatem wątek cywilny), Trybunał nie stwierdził naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji. Jak wyjaśnił – pkt 62: „Przyjęcie argumentu skarżących oznaczałoby, że organ regulacyjny lub inny organ przeprowadzający postępowanie przygotowawcze powinien zawsze podlegać gwarancjom właściwym dla postępowania sądowego określonym w art. 6 ust. 1 ze względu na fakt, że opublikowanie jego ustaleń może naruszyć reputację osób, których zachowanie jest badane, a to w praktyce nadmiernie utrudniłoby skuteczne działanie organu w interesie publicznym w sprawach finansowych i handlowych". Zdaniem Trybunału postępowanie wyjaśniające tego rodzaju nie wchodzi w zakres regulacji art. 6 ust. 1 Konwencji.

chodzeniowy, a nie orzekający. Celem postępowania prowadzonego przez inspektorów jest ustalenie i utrwalenie faktów, które następnie mogłyby zostać użyte jako podstawa działań przez inne kompetentne organy – oskarżycielskie, regulacyjne, dyscyplinarne, a nawet legislacyjne. Zapewnienie na etapie postępowania prowadzonego przez inspektorów gwarancji wynikających z art. 6 ust. 1 Konwencji w praktyce mogłoby nadmiernie utrudnić prowadzenie postępowań w interesie publicznym w sprawach finansowych i handlowych[451]. W związku z tym Trybunał rozstrzygał sprawę Saundersa, skupiając się wyłącznie na okoliczności użycia zeznań oskarżonego w prowadzonym wobec niego postępowaniu karnym. Drugi istotny wniosek, jaki wynika z wyroku w sprawie *Saunders*, dotyczy możliwości wykorzystywania w postępowaniu karnym dowodów rzeczowych. Trybunał uznał, że wolność od samooskarżania nie dotyczy takich materiałów dowodowych, których można domagać się w trybie przymusu procesowego od oskarżonego i których istnienie jest obiektywnie niezależne od woli oskarżonego, dotyczy to przykładowo przeprowadzenia testu krwi, próby oddechu na zawartość alkoholu, pobierania wydzielin i wydalin organizmu dla celów badań DNA oraz dokumentów zdobytych zgodne z nakazem (ang. *documents acquired pursuant to a warrant*)[452].

Warto zwrócić uwagę, że wyrok w sprawie *Saunders* nie zapadł jednomyślnie. Zdanie odrębne do wyroku zgłosił m.in. sędzia S.K. Martens, który uznał, że wolność od samooskarżania nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, które jednakże muszą być zgodne z prawem, dążyć do zgodnego z prawem celu i być proporcjonalne do tego celu. Sędzia Martens doszedł do konkluzji, że powyższe warunki ograniczenia wolności od samooskarżania zostały spełnione w sprawie Saundersa. W ocenie sędziego zeznania Saundersa złożone przed inspektorami zostały wykorzystane jedynie w celu wykazania, że dowody, które Saunders przekazał na rozprawie, nie były wiarygodne. W związku z tym nie doszło do niesłusznego użycia tych zeznań[453]. W obszernym wywodzie sędzia Martens zwrócił także uwagę m.in. na to, że wyróżnienie przez Trybunał kategorii dowodów „istniejących niezależnie od woli podejrzanego", które mogą być pozyskiwane przez organy śledcze, jest nieprawidłowe, gdyż nawet dowody takie jak próbka wydychanego powietrza, choć istnieją niezależnie od podejrzanego, to jednakże są pobierane wbrew jego woli. Wskazał także, że Trybunał nie wyjaśnił, z jakich względów dopuszczalne byłoby wykorzystanie w innym postępowaniu dowodu z wydychanego powietrza, a nie byłoby dopuszczalne wykorzystanie zeznań złożonych pod przymusem[454]. Z opinii sędziego Martensa wynika, że poprzez przyjęcie wskazanego toku rozumowania Trybunał unieważnił swoje wcześniejsze orzeczenie w sprawie *Funke*, albowiem dokumenty, o jakie proszony był Funke, również istniały niezależnie od jego woli, a jednak wtedy Trybunał uznał, że przekazanie ich naruszyłoby wolność od samooskarżania. Odnosząc się do ostatniego stwierdzenia sędziego Martensa, należy wskazać, że w piśmiennictwie dotyczącym prawa konkurencji prezentowany jest jednak także pogląd przeciwny, tj. że w wyroku w sprawie *Saunders* ETPCz podtrzymał twierdzenia zawarte w wyroku w sprawie *Funke*, iż wolność od samooskarżania nie dotyczy wszystkich inkryminujących dokumentów, gdyż z przywileju wyłączone są dokumenty uzyskane na podstawie zgody

451 Pkt 67.
452 Pkt 68–69.W jęz. ang.: "(…) it does not extend to the use in criminal proceedings of material which may be obtained from the accused through the use of compulsory powers but which has an existence independent of the will of the suspect such as, inter alia, documents acquired pursuant to a warrant, breath, blood and urine samples and bodily tissue for the purpose of DNA testing".
453 Por. pkt 22, 26.
454 Pkt 12.

sądu (ang. *warrant*)[455]. Pogląd ten ma poparcie w piśmiennictwie. Zarówno wyrok w sprawie *Funke*, jak i *Saunders* mogą być bowiem rozumiane w ten sposób, że dopuszczalne jest gromadzenie przez organy dowodów w drodze „nakazu poszukiwawczego" (ang. *search warrants*), bo tego rodzaju pozyskiwanie dowodów nie zmusza oskarżonego do aktywnego dostarczania dowodów i nie łamie wolności od samooskarżania[456].

Wyrok w sprawie *Saunders* jest bardzo istotny dla kwestii wolności od samooskarżania poprzez dokonane w nim odwołanie do sprawy *Fayed*. Jakkolwiek w obu tych sprawach przedmiot sporu był inny (w sprawie *Saunders* Trybunał badał zarzut użycia przez inspektorów uzyskanych pod przymusem dowodów w postępowaniu karnym, a w sprawie *Fayed* zarzut naruszenia dobrego imienia poprzez opublikowanie wyniku dochodzenia prowadzonego przez inspektorów), to trzeba mieć na uwadze, że w obu tych sprawach podstawa prawna działania inspektorów była dokładnie ta sama[457], tj. art. 432, 434 i 436 *the Companies Act* z 1985 r., i w obu tych sprawach Trybunał stwierdził, że gwarancje z art. 6 ust. 1 Konwencji nie mają zastosowania do postępowania prowadzonego przez inspektorów. W zdaniach równoległych sędziowie J. De Mayer, B. Repik oraz L.E. Pettiti skrytykowali jednak odwołanie się przez Trybunał do wyroku w sprawie *Fayed*, gdyż wyrok ten dotyczył sprawy cywilnej. Sędziowie stwierdzili, że należy zawsze mieć na uwadze rodzaj prowadzonego postępowania wyjaśniającego i wpływ pozyskanych informacji na przebieg postępowania. Postępowanie wyjaśniające, które było prowadzone przez inspektorów i które poprzedziło postępowanie karne, w rzeczywistości było częścią postępowania karnego, gdyż służyło zgromadzeniu informacji, które zostały wykorzystane do oskarżenia. W rezultacie uznali, że postępowanie prowadzone przez inspektorów nie różniło się od postępowania przygotowawczego w postępowaniu karnym. W tego rodzaju postępowaniu wyjaśniającym powinna być zapewniona wolność od samooskarżania.

Trafną uwagę na temat wyroku w sprawie *Saunders* zgłosił ponadto w piśmiennictwie G. Hogan, który zauważył, że wyrok ten rozstrzyga kwestię wykorzystania dowodów pozyskanych pod przymusem w postępowaniu przed inspektorami w mającym miejsce później postępowaniu karnym. Wyrok ten nie odnosi się jednak wcale do kwestii, czy tego rodzaju dowody mogą zostać wykorzystane w następującym później postępowaniu cywilnym[458].

Zakaz wykorzystywania w postępowaniu karnym zeznań pozyskanych od oskarżonego wcześniej w postępowaniu, które nie miało charakteru *stricte* karnego, został powtórzony przez ETPCz w wyroku w sprawie *Kansal*[459] (2004), w którym Trybunał stwierdził, że protokoły zeznań złożonych w charakterze świadka w postępowaniu upadłościowym nie mogą być wykorzystane w postępowaniu karnym, w którym osoba będąca uprzednio świadkiem, jest oskarżonym. Podobnie w wyroku w sprawie

455 Ch. Kerse, N. Khan, *EC antitrust procedure*, wyd. 5, Londyn 2005, s. 141.
456 S. Lamberigts, *The privilege against…*, s. 431.
457 Por. wyrok w sprawie *Saunders*, pkt 18, 47–50, wyrok w sprawie *Fayed*, pkt 37 i 38.
458 G. Hogan, *The use of compelled evidence in European competition law cases*, Fordham Corporate Law Institute International Anitrust Law & Policy, 2005, s. 665.
459 Wyrok ETPCz z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie *Kansal p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 21413/02, pkt 26–29.

Marttinen[460] (2009) Trybunał uznał, że nałożenie w postępowaniu egzekucyjnym kary pieniężnej za odmowę wyjawienia majątku naruszało wolność od samooskarżania, w sytuacji gdy równolegle toczyło się postępowanie karne dotyczące działania na szkodę wierzycieli[461].

Dla ustalenia standardu ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję istotne znaczenie mogą mieć także wyroki ETPCz w sprawach *J.B.*[462] (2000) i *Allen*[463] (2002). W sprawach tych ETPCz odmiennie rozstrzygał kwestie obowiązku dostarczenia przez podatnika określonych informacji i dokumentów organom podatkowym. Sprawa *J.B.* (2000) dotyczyła postępowania prowadzonego przez organy podatkowe w związku z podejrzeniem uchylania się przez J.B. od opodatkowania. W toku postępowania J.B. został poproszony o przedłożenie dokumentów i przekazanie informacji, które miały posłużyć organowi do ustalenia, czy J.B. osiągnął dochód, który nie został opodatkowany. Gdyby J.B. ujawnił dokumenty, jakich żądały organy podatkowe, to ujawniłby źródła nieopodatkowanych dochodów. W ocenie ETPCz w tej sprawie naruszono prawo do milczenia i przywilej wolności od samooskarżania się. Trybunał uznał, że sprawa różni się od sprawy *Saunders*, gdyż dotyczy materiału dowodowego, który nie istnieje niezależnie od zainteresowanej osoby. Trybunał zwrócił ponadto uwagę na to, że skarżący nie mógł wykluczyć, iż na podstawie dokumentów organ ustali, że uzyskał dodatkowy dochód, który nie został opodatkowany, co mogłoby spowodować oskarżenie go o popełnienie przestępstwa uchylania się od płacenia podatków. Sprawa *Allen* (2002) dotyczyła natomiast obowiązku udzielania informacji organom podatkowym w postępowaniu dotyczącym podania nieprawdziwych informacji o dochodzie. Allen został wezwany przez urząd skarbowy, pod rygorem zastosowania kary pieniężnej, do przedłożenia certyfikowanego oświadczenia o swoich pasywach i aktywach i ostatecznie przedstawił je organowi podatkowemu. Został później oskarżony o oszustwa podatkowe i w rezultacie skazany na karę pozbawienia wolności i konfiskatę korzyści odniesionych z przestępstw. W skardze do ETPCz podnosił naruszenie prawa do milczenia i prawa niedostarczania dowodów przeciwko sobie, gdyż pod przymusem został zobowiązany do dostarczenia dokumentów. Trybunał nie dopatrzył się jednakże w tej sprawie naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji i uznał skargę za niedopuszczalną. Jak wskazał, wolność od samooskarżenia nie oznacza sama przez się zakazu używania przymusu celem żądania od osoby dostarczenia informacji na temat spraw finansowych lub spraw przedsiębiorstwa. W tej sprawie żądanie dostarczenia dokumentu o aktywach i pasywach nie miało wpływu na naruszenie art. 6 ust. 1 Konwencji, nawet jeśli wziąć pod uwagę to, że niedostarczenie dokumentów mogło spowodować nałożenie kary. Obowiązek ujawnienia dochodów i kapitału do celów obliczania podatku jest powszechny w systemach podatkowych umawiających się państw i trudno wyobrazić sobie funkcjonowanie systemów podatkowych bez takiego obowiązku. W tej sprawie – inaczej niż w spra-

460 Wyrok ETPCz z dnia 21 kwietnia 2009 r. w sprawie *Marttinen p. Finlandii*, skarga nr 19235/03, pkt 67–76.
461 Szersza analiza obu wyroków została dokonana przez W. Jasińskiego, *Prawo do nieobciążania się w procesie karnym w świetle standardów strasburskich*, Prokuratura i Prawo, 2015, nr 7–8, s. 14 i 18.
462 Wyrok ETPCz z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie *JB p. Szwajcarii*, skarga nr 31827/96, pkt 64, 66–68. Tak samo ETPCz rozstrzygnął w wyroku z dnia 5 kwietnia 2012 r. w sprawie *Chambaz p. Szwajcarii*, skarga nr 11663/04, pkt 53–58.
463 Decyzja ETPCz z dnia 10 września 2002 r. w sprawie *Allen p. Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 76574/01.

wie *Saunders* – skarżący nie wykazał, że dostarczone przez niego dokumenty były podstawą wszczęcia wobec niego postępowania karnego. Skarżący został oskarżony o złożenie fałszywej deklaracji dotyczącej swojego majątku. W związku z tym żądane przez organ informacje nie miały związku z wykryciem innego przestępstwa, ale miały związek z podejrzeniem przekazania nieprawdziwych informacji. Być może skarżący przekazywał do organu nieprawdziwe informacje celem uniknięcia wszczęcia wobec siebie postępowania karnego. Trybunał uznał jednakże, że wolność od samooskarżenia nie może być interpretowana jako dająca ogólne uprawnienie do działań motywowanych chęcią uniknięcia wszczęcia postępowania przez właściwe organy[464].

Porównując wyrok w sprawie *Allen* do wyroku w sprawie *J.B.*, można dojść do wniosku, że orzeczenia Trybunału w obu sprawach są niespójne. W obu sprawach podatnik był zobowiązany do przedłożenia dokumentów, które obrazowały jego rzeczywisty stan majątkowy. W sprawie *J.B.* żądane dokumenty miały służyć organom do ustalenia dochodów, które nie zostały zgłoszone do opodatkowania, w sprawie *Allen* żądane dokumenty miały służyć weryfikacji danych podanych w zeznaniu podatkowym, a zatem *de facto* ustaleniu, czy podatnik prawidłowo zadeklarował dochód i prawidłowo odprowadził podatki. W obu sprawach ustalenie przez organ, że podatnik nieprawidłowo zadeklarował dochód mogło spowodować w dalszej kolejności wszczęcie wobec podatnika postępowania w sprawie oszustwa podatkowego. Z analizy wyroków wydanych w tych sprawach wynika, że w ocenie Trybunału w postępowaniach podatkowych na wolność od samooskarżania może powołać się jednak tylko ten podatnik, który w zeznaniu podatkowym nie podał informacji albo podał niepełną informację. W sytuacji gdy podatnik przekazał organowi fałszywą informację, prawo powoływania się na wolność od samooskarżenia nie służy. Innymi słowy, w ocenie Trybunału możliwość korzystania z wolności od samooskarżania nie zależy od rodzaju informacji, jakiej żąda organ, ale od rodzaju postępowania, w jakim informacja jest żądana, i celu, w jakim organ żąda przekazania informacji. Jeśli organ nie ma wiedzy, czy podatnik osiągnął nieopodatkowany dochód i wszczyna postępowanie, które służy ustaleniu tej okoliczności, żądanie od podatnika informacji o źródłach dochodu może prowadzić do dostarczenia informacji inkryminujących, bo prowadzi bezpośrednio do wszczęcia postępowania karnego. Jeśli podatnik złożył fałszywe zeznania podatkowe, to żądanie przez organ dostarczenia dokumentów ujawniających źródła dochodu nie ma charakteru inkryminującego, bo nie ma bezpośrednio na celu wszczęcia przeciwko podatnikowi postępowania karnego o oszustwo podatkowe, a jedynie dokonanie weryfikacji informacji podanych w zeznaniu podatkowym.

Reasumując – dokonując analizy wyroków w sprawie *Funke*, *Saunders* oraz *J.B.* i *Allen*, trudno jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy wolność od samooskarżania ma zastosowanie w postępowaniach, gdzie materiał jest pozyskiwany pod przymusem, ale które nie prowadzą bezpośrednio do wszczęcia postępowania karnego albo do wykorzystania pozyskanego materiału w postępowaniu karnym. Z wyroków

464 Podobnie ETPCz wypowiedział się w decyzji z dnia 23 marca 2006 r. wydanej w sprawie *Van Vondel p. Holandii*, skarga nr 38258/03, która dotyczyła prawa powoływania się na wolność od samooskarżania celem uniknięcia odpowiedzialności za przestępstwo składania fałszywych zeznań. Trybunał stwierdził w tej sprawie, że prawo do milczenia i do niedostarczania dowodów przeciwko sobie nie może być rozumiane jako zapewniające ogólną niekaralność działaniom podejmowanym ze względu na chęć uniknięcia odpowiedzialności. Szerzej na temat tej decyzji J. Czabański, M. Warchoł w: *Prawo do milczenia czy prawo do kłamstwa*, Prokuratura i Prawo, 2007, nr 12, s. 46.

w sprawie *Funke* i *J.B.* można by wyprowadzić wniosek, że standard strasburski wymaga zachowania w takich postępowaniach wolności od samooskarżania, jednak wyrok w sprawie *Saunders* (w tym zwłaszcza odwołanie się w nim do sprawy *Fayed*) prowadzi do wniosku, że tak nie jest. Podobnie trudno jest udzielić odpowiedzi na pytanie, czy wolność od samooskarżania rozciąga się na dokumenty, które istnieją niezależnie od woli oskarżonego i które są żądane pod przymusem przez organ. Ze sprawy *Saunders* wynika, że żądanie takich dokumentów nie narusza Konwencji, jednak ze sprawy *Funke* i *J.B.* można wyciągnąć odmienne wnioski. Warto odnotować, że Trybunał odwołał się do spraw *Funke* i *J.B.* w wyroku w sprawie *Jalloh*[465], gdzie wskazał, że w tych sprawach dowody rzeczowe zostały pozyskane wbrew woli oskarżonego, co zdaniem niektórych autorów sugeruje, iż wolność od samooskarżania powinna rozciągać się także na uzyskane pod przymusem inkryminujące dokumenty[466]. Porównanie spraw *Saunders* i *J.B.* prowadzić może jednak do wniosku, że jeśli chodzi o pozyskiwanie dokumentów, Trybunał odróżnia sytuację, w której dokumenty są odnajdywane przez organ w drodze przeszukania prowadzonego na podstawie zgody sądu (ang. *warrant*), od sytuacji, w której organ żąda przekazania dokumentów przez osobę, której dotyczy postępowanie, pod rygorem nałożenia kary finansowej. W pierwszym przypadku Trybunał nie dopatruje się naruszenia zasady wolności od samooskarżenia, ale w drugim stwierdza naruszenie tej zasady. Wydaje się więc, że wyznacznikiem jest tutaj rozkład ciężaru dowodu[467]. Zgodnie z wymogami Konwencji to organ ma pozyskiwać dokumenty poprzez podejmowane przez siebie czynności proceduralne. Nie jest natomiast zgodne z Konwencją przerzucenie obowiązku dostarczenia dowodu naruszenia prawa na osobę, której postępowanie dotyczy.

5. Wnioski

Analiza orzecznictwa ETPCz w sprawach dotyczących wolności od samooskarżania pozwala na sformułowanie następujących wniosków. Wolność od samooskarżania wynika z art. 6 ust. 1 Konwencji i jest elementem rzetelnego procesu karnego. Postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję mieszczą się w pojęciu sprawy karnej w autonomicznym rozumieniu przepisu art. 6 ust. 1 Konwencji. W postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne mają możliwość powoływania się na wolność od samooskarżania. Orzecznictwo ETPCz nie daje jasnych wytycznych co do tego, w jakim zakresie wolność ta jest realizowana przez osoby prawne[468], a także w jaki sposób jest realizowana w postępowaniach, które nie należą do spraw z zakresu *hard core of criminal law*. Z orzeczeń Trybunału dotyczących spraw karnych, wykroczeniowych

465 Pkt 113.
466 Por. S. Lamberigts, *The privilege against self-incrimination. A Chameleon of Criminal Procedure*, New Yournal of European Criminal Law, nr 7(4), s. 431.
467 Taki wniosek może uzasadniać okoliczność, że nie ma woli przekazania dokumentów zarówno w przypadku dokonywania przeszukania u oskarżonego, jak i żądania od oskarżonego wydania dokumentów. Por. zdanie odrębne sędziego Martensa w sprawie *Saunders*. Zdaniem sędziego sformułowanie „dowody istniejące niezależnie od woli oskarżonego" jest wątpliwe, bo zarówno w przypadku przymuszania do zeznania, jak i przymuszania do wydania dokumentów w toku przeszukania mają miejsce działania niezgodne z wolą oskarżonego.
468 Jak twierdzi A. Scordamaglia-Tousis, *EU Cartel Enforcement…*, s. 174, dotychczas nie było przed ETPCz sprawy dotyczącej wolności od samooskarżania, która byłaby wniesiona przez osobę prawną. Wedle najlepszej wiedzy Autorki pracy stwierdzenie to jest aktualne.

i administracyjnych wyprowadzić można jednakże pewne zasady, jakimi ETPCz kieruje się, rozstrzygając o wolności od samooskarżania, tj.:

1. Trybunał uznaje, że celem tego prawa jest zapewnienie osobie oskarżonej ochrony przed niewłaściwym przymusem ze strony władz, a tym samym uniknięcie pomyłek wymiaru sprawiedliwości. Wolność od samooskarżenia jest zachowana, jeśli podejrzany został o niej poinformowany, lecz dokonał „świadomego i przemyślanego zrzeczenia się" (*Ibrahim i in.*). Wolność od samooskarżenia służy poszanowaniu woli oskarżonego do milczenia i zakłada, że ściganie w sprawie karnej ma na celu udowodnienie przez organ popełnienia przestępstwa bez uciekania się do dowodów uzyskiwanych za pomocą przymusu lub naruszenia woli oskarżonego (*Allan*, *Jalloh*, *Saunders*, *J.B.*). Mając to na uwadze, Trybunał stwierdził dotychczas, że dowody z dokumentów mogą być wykorzystane na poparcie oskarżenia wtedy, gdy zostały pozyskane przez organ (np. w czasie przeszukania). Nie jest natomiast dopuszczalne żądanie od oskarżonego, pod rygorem kary, dostarczania organowi inkryminujących dokumentów (*J.B.*), ani tzw. *fishing expedition*, czyli żądanie przez organ dostarczenia dowodów przez oskarżonego w sytuacji braku innych dowodów lub informacji, które wskazywałyby na naruszenie prawa (*Funke*).

2. Badając, czy stosowana procedura narusza wolność od samooskarżania, Trybunał w każdej sprawie ustala charakter i stopień przymusu używanego przez władze, istnienie zabezpieczeń w procedurach i sposób wykorzystania materiału, który został uzyskany.

a) Mając na uwadze stopień przymusu stosowanego przez władze, Trybunał w niektórych sytuacjach ocenia, że przymus był niedopuszczalny, np. zastosowanie kary pozbawienia wolności za odmowę udzielenia informacji (*Heaney i McGuinness*), wytworzenie sytuacji przymusu psychicznego (*Allan*), zastosowanie środka wymiotnego (*Jalloh*). W innych sprawach dochodzi do wniosku, że stopień przymusu nie był na tyle znaczący, by stwierdzić naruszenie wolności od samooskarżania, np. oskarżony miał zagwarantowaną swobodę wypowiedzi (*Bykov*), nie istniało zagrożenie karą pozbawienia wolności, a grzywna była stosunkowo niewysoka (*O'Halloran and Francis*[469]).

b) Mając na uwadze sposób późniejszego wykorzystania materiału, Trybunał stwierdził dotychczas, że w świetle Konwencji nie jest dopuszczalne wykorzystywanie zeznań złożonych w charakterze świadka w postępowaniu, które nie ma charakteru *stricte* karnego w postępowaniu karnym, w którym składający zeznanie występuje w charakterze oskarżonego (*Saunders*, *Kansal*, *Marttinen*). W niektórych sprawach orzekł jednakże, że powyższe dotyczy sytuacji, gdy oba postępowania toczą się równolegle. W przypadku gdy postępowanie karne nie jest jeszcze wszczęte, żądanie udzielenia informacji, która w późniejszym postępowaniu karnym może okazać się inkryminująca, nie narusza wolności od samooskarżenia (*Weh*, *Rieg*).

3. Trybunał uznaje, że ogólne wymogi dotyczące uczciwości zawarte w art. 6 Konwencji mają zastosowanie do wszystkich postępowań karnych, niezależnie od rodzaju rozpatrywanego naruszenia. Interes publiczny nie może usprawiedliwiać środków, które naruszają istotę prawa do obrony, w tym wolność od samooskarżania (*Heaney i McGuinness*, *Saunders*). W sprawach dotyczących wykroczeń drogowych orzekł

469 Por. pkt 58 tego wyroku, w którym ETPCz stwierdził, że w sprawie nie miało miejsca naruszenie art. 6 Konwencji m.in. z tego względu, że kara za nieudzielenie informacji była umiarkowana i nie była to kara pozbawienia wolności.

jednak, że posiadacze samochodów powinni liczyć się z tym, iż posiadanie samochodu może generować określone obowiązki informacyjne wobec władz, a zatem że uzasadniony interes publiczny może ograniczyć wolność od samooskarżania (*O'Halloran and Francis*).

4. Trybunał uznaje, że wolność od samooskarżania nie ma charakteru absolutnego, co oznacza, że:

a) w niektórych sytuacjach milczenie oskarżonego może działać na niekorzyść oskarżonego, tj. brak wyjaśnień oskarżonego wobec dowodów przedstawianych przez oskarżenie może być wzięte pod uwagę przy dokonywaniu oceny dowodów (*John Murray*);

b) istnieje możliwość wykorzystywania w postępowaniu karnym dowodów, których można domagać się w trybie przymusu procesowego od oskarżonego i których istnienie jest obiektywnie niezależne od woli oskarżonego (testu krwi, próby oddechu na zawartość alkoholu, pobierania wydzielin i wydalin organizmu dla celów badań DNA oraz dokumentów zdobytych zgodnie z nakazem) (*Saunders*);

c) wolność od samooskarżenia nie oznacza sama przez się zakazu używania przymusu celem żądania od osoby dostarczenia informacji. Wolność od samooskarżenia jest prawem, które nie podlega jednostajnej wykładni, ale powinna być oceniana w świetle okoliczności danej sprawy. Są sprawy, w których żądanie przekazania określonych informacji wynika z istoty podejmowania określonego rodzaju działalności, np. posiadacze samochodów powinni liczyć się z tym, że posiadanie samochodu może generować określone obowiązki informacyjne wobec władz (*Weh*, *Rieg*, *O'Halloran and Francis*), prowadzący działalność gospodarczą mają obowiązek ujawnienia dochodów i kapitału do celów obliczania podatku (*Allen*).

5. W orzecznictwie ETPCz nie zostało jednoznacznie przesądzone, czy w ramach postępowań prowadzonych przez organy regulacyjne żądanie dostarczenia inkryminujących informacji narusza art. 6 ust. 1 Konwencji, w sytuacji gdy pozyskane informacje nie są później wykorzystane w postępowaniu *stricte* karnym. Przywołany w sprawie *Saunders* wyrok w sprawie *Fayed* zdaje się wskazywać, że postępowania wyjaśniające (dochodzenia) prowadzone przez organy regulacyjne nie są postępowaniami, w których można podnosić zarzut naruszenia art. 6 ust. 1 Konwencji, i nie są traktowane na równi z „postawieniem w stan oskarżenia" w rozumieniu Konwencji. Trzeba jednak mieć na uwadze, że sprawa *Fayed* była specyficzna z tego względu, że inspektorzy prowadzący postępowanie nie mieli kompetencji orzeczniczych, a dokonane przez nich ustalenia mogły być jedynie podstawą wszczęcia przez określone organy właściwego postępowania. Po drugie, Trybunał wydając orzeczenie w tej sprawie, badał w istocie sprawę naruszenia dobrego imienia, czyli sprawę cywilną, co zasadniczo odróżnia tę sprawę od spraw karnych w rozumieniu Konwencji, gdzie oskarżonemu grozi sankcja o charakterze represyjnym.

6. W orzecznictwie ETPCz przyjmuje się, że przeprowadzenie lub wykorzystanie dowodu uzyskanego w następstwie wadliwie/nielegalnie przeprowadzonej czynności dowodowej, w tym w sytuacji niepoinformowania podejrzanego o wolności od samooskarżania, nie przesądza o nierzetelności postępowania. Trybunał uznaje, że postępowanie jest rzetelne, w sytuacji kiedy oskarżony miał zapewnione prawo do obrony, w szczególności miał możliwość kwestionowania prawdziwości dowodów i sprzeciwienia się ich wykorzystaniu, w sprawie zgromadzono także inne dowody wskazujące

na naruszenie prawa, wadliwie pozyskany dowód nie miał decydującego wpływu na wynik postępowania, a zatem kiedy postępowanie jako całość było rzetelne (*Bykov*, *Gäffgen*, *Ibrahim i in.*).

Przedstawione wnioski wskazują, że kryteria stosowane przez Trybunał, takie jak stopień przymusu użytego celem pozyskania informacji, możliwość wykorzystania informacji, rodzaj żądanej informacji (zeznanie/dokument), sposób pozyskania informacji, mają charakter ocenny. W zależności od rodzaju sprawy zastosowanie tych kryteriów prowadzi Trybunał do odmiennych wniosków[470]. W tej sytuacji trudno jest zrekonstruować jednolity standard odnoszący się do wolności od samooskarżania, jaki mógłby znaleźć zastosowanie w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Wydaje się jednakże, że można poczynić założenie, iż zgodnie ze standardem strasburskim w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, począwszy od postępowania wyjaśniającego[471], przedsiębiorca może powoływać się na wolność od samooskarżania, która jednakże nie ma charakteru absolutnego. Oznacza to możliwość żądania przez organ od przedsiębiorcy określonych informacji i dokumentów mających związek z jego działalnością gospodarczą i jednocześnie istotnych dla postępowania (na zasadzie analogii ze sprawy *Weh*, *Rieg*, *O'Halloran and Francis*, *Allen* – skoro ktoś prowadzi działalność gospodarczą, musi liczyć się z obowiązkiem udzielania informacji organowi nadzoru nad rynkiem), a także możliwość wykorzystywania przez organ wszelkich dowodów z dokumentów pozyskanych od przedsiębiorcy w drodze przeszukania (a zatem możliwość wykorzystania dokumentów pozyskanych w wyniku własnej inicjatywy dowodowej organu – por. sprawy *Funke* i *Saunders*). Sprzeczne ze standardem strasburskim jest natomiast żądanie przez organ, pod rygorem kary pieniężnej, dostarczenia przez przedsiębiorcę informacji i dokumentów, które w sposób oczywisty potwierdzają, że przedsiębiorca dokonał naruszenia (por. wyrok w sprawie *J.B.*, pkt 9 i 10)[472]. Ponadto sprzeczne ze standardem strasburskim jest żądanie, pod rygorem kary, dostarczenia informacji, w sytuacji gdy brak jest uzasadnionego przypuszczenia, że przedsiębiorca mógł dopuścić się naruszenia prawa (por. sprawa *Funke*). Tutaj poczynić jednak trzeba zastrzeżenie, że na etapie prowadzenia postępowania ocena przez organ, które z żądanych dokumentów lub informacji mogą mieć dla przedsiębiorcy charakter inkryminujący, może być w niektórych przypadkach niemożliwa. Niewątpliwie wyobrazić można sobie sytuację, w której organ dyspo-

---

470 Należy zwrócić uwagę, że orzecznictwo ETPCz dotyczące wolności od samooskarżania dość powszechnie oceniane jest jako niejednolite, niespójne i rodzące wiele kontrowersji – tak M. Wąsek-Wiaderek, *Nemo se ipsum accusar et enetur w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, w: L. Gardocki, J. Godyń, M. Hudzik, L.K. Paprzycki, *Orzecznictwo sądowe w sprawach karnych. Aspekty europejskie i unijne*, Warszawa 2008, s. 182.

471 Przychylam się do stanowiska, że do postępowań w sprawach konkurencji powinien mieć zastosowanie wyrok w sprawie *Deweer*, a nie wyrok w sprawie *Fayed*, co oznacza, że od momentu wszczęcia postępowania wyjaśniającego należy traktować te postępowania jako postępowania karne w rozumieniu Konwencji.

472 J.B. był podejrzewany o nieujawnienie dochodów z inwestycji dokonywanych w określone spółki, a został zobowiązany przez organy podatkowe do przedłożenia wszystkich dokumentów dotyczących tych spółek, jakie były w jego posiadaniu. Wydając te dokumenty, J.B. po pierwsze, potwierdziłby, że dokonywał inwestycji, które nie zostały zgłoszone w zeznaniu podatkowym, a po drugie – jeśli analiza dokumentów wykazałaby, że z inwestycji osiągnął dochód – potwierdziłby, że nie zapłacił od nieujawnionego dochodu podatku. Sytuację tę można by spróbować porównać np. do żądania przez organ antymonopolowy od dystrybutora produktu podejrzanego o zawarcie porozumienia cenowego z innymi dystrybutorami tego produktu dostarczenia wszystkich umów, jakie zawarł z pozostałymi dystrybutorami. Dostarczając takie dokumenty, dystrybutor po pierwsze, potwierdziłby, że wchodził w porozumienie z innymi dystrybutorami, a po drugie – jeśli analiza dokumentów wykazałaby, że w ramach porozumień doszło do uzgodnienia ceny dystrybucji produktów – że porozumienie miało charakter niedozwolony.

nuje już jakimś materiałem dowodowym, który wskazuje na naruszenie, a dokumenty, których żąda od przedsiębiorcy, stanowią jedynie jeden z wielu dowodów wskazujących na naruszenie i same w sobie, jakkolwiek mogą okazać się inkryminujące, nie mogą przesądzić o stwierdzeniu naruszenia[473]. Mając na uwadze sprawę *Bykov*, można przyjąć, że w takiej sytuacji standard strasburski wymaga jedynie, by postępowanie było rzetelne jako całość. Jeśli dowody pozyskane przez organ znajdują potwierdzenie w innych dowodach zgromadzonych przez organ, a przedsiębiorca ma zapewnione prawo do obrony, w tym możliwość zakwestionowania dowodów, na których oparł się organ, to postępowanie jako całość nie jest sprzeczne z wymaganiami rzetelnego procesu.

473 Np. organ dysponuje 1 wnioskiem leniency, z którego wynika, że 20 przedsiębiorców działających na rynku w określonej branży zawarło porozumienie cenowe dotyczące produktu X i w konsekwencji zwraca się do pozostałych 19 przedsiębiorców z wezwaniem do przekazania informacji, czy w ramach swojej działalności prowadzili sprzedaż produktu X oraz o przedstawienie cenników sprzedaży dotyczących tego produktu. Informacje przekazywane przez przedsiębiorców dopiero łącznie z informacjami przekazanymi przez pozostałych przedsiębiorców mogą wskazywać na zawarcie porozumienia, trudno jednak uznać, że same w sobie mają charakter inkryminujący.

Rozdział IV
Wolność od samooskarżania w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję w świetle unijnego standardu ochrony praw podstawowych

1. Wstęp

Ustalenie, jak kształtuje się standard wolności od samooskarżania w unijnym prawie konkurencji, wymaga w pierwszej kolejności wskazania okoliczności, w jakich może zachodzić potrzeba powoływania się przez przedsiębiorstwa na tę wolność, a zatem wskazania podstaw prawnych i praktyki pozyskiwania przez Komisję dokumentów i informacji w postępowaniach w sprawach konkurencji. Zasady pozyskiwania informacji i dokumentów oraz standard ochrony wolności od samooskarżania się stosowane przez Komisję stanowią ważny punkt odniesienia przy ustalaniu krajowego standardu ochrony wolności od samooskarżania się. Należy zwrócić uwagę, że Prezes UOKiK jest organem wykonującym zadania nałożone na władze państw członkowskich UE na podstawie art. 104 i 105 TFUE, w szczególności zaś jest właściwym organem ochrony konkurencji w rozumieniu art. 35 Rozporządzenia 1/2003, a zatem jest odpowiedzialny za egzekwowanie prawa unijnego i może prowadzić postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, w których równolegle stosuje art. 6 lub 9 uokik oraz art. 101 lub 102 TFUE[474]. W myśl rozwiązań przyjętych w Dyrektywie 2019/1, która ma na celu modernizację zdecentralizowanego systemu egzekwowania unijnego prawa konkurencji wprowadzonego Rozporządzeniem 1/2003 m.in. poprzez zbliżenie standardów pozyskiwania informacji przez organy ochrony konkurencji państw członkowskich, w przypadku stosowania prawa unijnego Prezes Urzędu zobligowany jest do zachowania unijnego standardu ochrony wolności od samooskarżania[475]. Jakkolwiek państwa członkowskie mają obowiązek wdrożenia Dyrektywy 2019/1 do dnia 4 lutego 2021 r.[476], to jednakże już w obecnym stanie prawnym należy uznać, że standard unijny stanowi punkt odniesienia przy rekonstrukcji minimalnego standardu ochrony wolności od samooskarżania się co najmniej w postępowaniach antymonopolowych prowadzonych przez Prezesa Urzędu w celu zastosowania art. 101 i 102 TFUE. Poglądy o konieczności stosowania przez Prezesa UOKiK unijnych standardów ochrony prawa do obrony w postępowaniach prowadzonych na podstawie art. 101 i 102 TFUE były prezentowane jeszcze przed uchwaleniem Dyrektywy 2019/1.W tym zakresie argumentowano, że w sytuacji gdy na poziomie europejskim i krajowym stosowane są te same reguły prawa materialnego, „naturalne wydaje się oczekiwanie,

474 Art. 29 ust. 1 pkt 1 i art. 31 pkt 6 uokik.
475 Art. 3 i art. 8 Dyrektywy 2019/1.
476 Art. 34 Dyrektywy 2019/1.

że będą stosowane identyczne rozwiązania dotyczące prawa do obrony stron tych postępowań"[477]. Brak spójności przy stosowaniu reguł proceduralnych prowadziłby do sytuacji, w której przedsiębiorcy dysponowaliby różnym zakresem ochrony w zależności od tego, który organ (Komisja czy Prezes UOKiK) wszczął i prowadzi postępowanie na podstawie art. 101 lub 102 TFUE[478]. Stąd w literaturze postulowano, aby w przypadku bezpośredniego stosowania przez Prezesa UOKiK prawa unijnego zakres ochrony przyznanej przedsiębiorcom uwzględniał unijny dorobek orzeczniczy[479] i był nie mniejszy niż w prawie unijnym[480]. Podobne postulaty zgłaszane były w odniesieniu do sytuacji, gdy Prezes UOKiK prowadzi kontrole na wniosek Komisji lub organów ochrony konkurencji państw członkowskich (art. 105i uokik). Należy mieć na uwadze, że kontrole te prowadzone są w toku postępowań, w których stosowane jest prawo unijne. W takiej sytuacji zasadne wydaje się zagwarantowanie podmiotom, u których prowadzona jest kontrola takich samych praw, jakie mają w postępowaniu prowadzonym przez Komisję. W przeciwnym razie doszłoby z jednej strony do nierównego traktowania przedsiębiorców w zależności od tego, czy w postępowaniu prowadzonym na podstawie prawa unijnego kontrolę przeprowadza Komisja samodzielnie, czy też organ krajowy, któremu Komisja zleciła przeprowadzenie kontroli[481], z drugiej strony zaistniałoby ryzyko tzw. *forum shopping*, tj. ukrywania przez przedsiębiorców dokumentów świadczących o naruszeniu prawa konkurencji w tych państwach członkowskich, w których stosuje się najdalej idące gwarancje proceduralne[482]. Jako dodatkowy argument przemawiający za koniecznością stosowania unijnych standardów ochrony prawa do obrony w postępowaniach dotyczących naruszenia art. 101 i 102 TFUE wskazywano także ryzyko wiążące się z wymianą informacji w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji[483]. Informacje zebrane przez Prezesa Urzędu mogą być przekazane Komisji lub organom ochrony konkurencji innych państw członkowskich jako dowód w sprawie naruszenia art. 101 i 102 TFUE. Brak odpowiednich gwarancji proceduralnych dotyczących ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniu prowadzonym przez Prezesa UOKiK stwarza zatem ryzyko przekazania informacji w szerszym zakresie, niż miałoby to miejsce, gdyby postępowanie prowadziła Komisja lub organ innego państwa członkowskiego stosujący wyższe standardy ochrony praw przedsiębiorcy w postępowaniu.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że ustalenie, jak kształtuje się unijny standard ochrony wolności od samooskarżania się, ma istotne znaczenie dla ustalenia standardu, jaki powinien być stosowany przez Prezesa UOKiK w postępowaniach prowadzonych na podstawie prawa unijnego. Jednocześnie trzeba mieć na uwadze, że jeszcze przed uchwaleniem Dyrektywy 2019/1 w literaturze prezentowany był pogląd, iż Prezes UOKiK także w toku postępowań czysto krajowych powinien przestrzegać wolności od samooskarżania się co najmniej w takim stopniu, jak przestrzegana

477 K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych…*, s. 539, 546.
478 Ibidem.
479 Ibidem, s. 546.
480 B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 1215–1221.
481 Ibidem, s. 1338–1339.
482 A. Scrodamaglia-Tousis, *EU Cartel Enforcement...*, 2013, s. 197.
483 B. Turno, *Prawo odmowy przekazania informacji…*, s. 46–47. Zob. także K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych…*, s. 545. Kwestie wymiany informacji pomiędzy organami ochrony konkurencji państw członkowskich i Komisją reguluje art. 12 Rozporządzenia 1/2003 i art. 73 ust. 2 pkt 3 i 5 uokik – szerzej na ten temat zob. K. Kohutek, *Komentarz do Rozporządzenia 1/2003*, Lex/el., stan prawny na dzień 1 września 2014 r.; także K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych…*, s. 508–529.

jest ona w prawie unijnym[484]. Wydaje się, że Dyrektywa 2019/1 nieuchronnie wpłynie na stosowanie krajowego prawa konkurencji, gdyż ze względów pragmatycznych nie jest racjonalne stosowanie odrębnych standardów proceduralnych w zależności od tego, czy postępowanie ma charakter wyłącznie krajowy, czy unijny. Z tego względu można uznać, że unijny standard ochrony wolności od samooskarżania wpływa na ukształtowanie standardu ochrony tej wolności, zarówno w postępowaniach prowadzonych na podstawie prawa unijnego, jak i w postępowaniach krajowych.

2. Podstawy prawne pozyskiwania informacji i dokumentów przez Komisję

Dla ustalenia zakresu uprawnień dochodzeniowych Komisji najistotniejsze znaczenie ma rozdział V Rozporządzenia 1/2003[485] (art. 17–22). W świetle przepisów tam zawartych na uprawnienie Komisji do żądania przekazania dokumentów i informacji w postępowaniu składają się **dwa instrumenty prawne**: żądanie przekazania informacji (art. 18) oraz prawo do przeprowadzenia kontroli (art. 20 i 21)[486]. W obu wskazanych trybach Komisja może kierować żądanie przekazania dokumentów i informacji wyłącznie do przedsiębiorstw i związków przedsiębiorstw[487]. Względem podmiotów prawa prywatnego (np. konsumentów) Komisja posiada ogólne uprawnienie do żądania informacji na podstawie art. 337 TFUE[488], które nie jest dla tych podmiotów wiążące (tzn. udzielenie informacji wymaga zgody podmiotu udzielającego informacji)[489]. Podmioty prywatne mają ponadto uprawnienie do dostarczania Komisji informacji na temat naruszenia prawa konkurencji w sposób formalny – poprzez złożenie skargi[490], albo w sposób nieformalny – poprzez przekazanie informacji w drodze elektronicznej lub pisemnej[491]. Jednocześnie trzeba mieć na względzie, że w świetle art. 19 Rozporządzenia 1/2003 Komisja została wyposażona w uprawnienie do przeprowadzania wywiadów z każdą osobą, która może posiadać użyteczne informacje, pod warunkiem wyrażenia przez nią zgody i zarejestrowania przez Komisję przebiegu przesłuchania[492]. Osoba przesłuchiwana w tym trybie nie musi być przedsiębiorstwem,

---

484 M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 190.

485 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu – Dz. Urz. WE 2003 L 1/1 – dalej: Rozporządzenie 1/2003. Rozporządzenie to zastąpiło Rozporządzenie Rady nr 17/62 (Rozporządzenie EWG, rozporządzenie 17) – pierwsze rozporządzenie wykonawcze do art. 85 i 86 Traktatu (Dz. U. WE nr 13 z dnia 21 lutego 1962 r., s. 204/62 z późn. zm.) – dalej: Rozporządzenie 17/62.

486 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*, World Competition, 2006, nr 1(29), s. 5.

487 K. Kohutek, *Komentarz do Rozporządzenia 1/2003*, komentarz do art. 18, teza 2, Lex/el., stan prawny na dzień 1 grudnia 2014 r.

488 Por. K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach…*, s. 184.

489 D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. III, Warszawa 2012, s. 991.

490 Sposób składania takich skarg reguluje art. 7 ust. 2 Rozporządzenia 1/2003. Szerzej na ten temat zob. K. Kohutek, *Komentarz do Rozporządzenia 1/2003*, komentarz do art. 7, teza 6.1–6.6 i art. 18, teza 2, Lex/el., stan prawny na dzień 1 grudnia 2014 r.

491 O możliwości składania tego rodzaju nieformalnych informacji stanowi art. 4 Zawiadomienia Komisji w sprawie rozpatrywania skarg składanych na naruszenia art. 81 i 82 TWE (*Commission Notice on the handling of complaints by the Commission under Articles 81 and 82 of the EC Treaty* – Dz. U. nr C 101 z dnia 27 kwietnia 2004 r., s. 65–77). Szerzej na ten temat zob. K. Kohutek, *Komentarz do Rozporządzenia 1/2003*, komentarz do art. 7, teza 6.7 i art. 18, teza 2, Lex/el., stan prawny na dzień 1 grudnia 2014 r.

492 Zob. motyw 25 Rozporządzenia nr 1/2003; także wyrok TS z dnia 6 września 2017 r. w sprawie C-413/14 P *Intel p. Komisji*, ECLI:EU:C:2017:632, pkt 86; oraz opinia Rzecznika Generalnego N. Wahla w tej sprawie z dnia 20 października 2016 r., ECLI: ECLI:EU:C:2016:788, pkt 228 i 232–233.

przepis może być stosowany wobec osób „prywatnych" (np. konsumentów)[493]. Przesłuchanie takie może się odbyć w dowolnym momencie toczącego się postępowania[494], jednak w literaturze wskazuje się, że korzystanie przez Komisję z tego uprawnienia powinno mieć miejsce dopiero wtedy, gdy Komisja posiada już informacje na temat przypuszczalnego naruszenia art. 101 lub 102 TFUE[495].

2.1 Pozyskiwanie informacji i dokumentów w trybie pisemnych wezwań

Zgodnie z art. 18 Rozporządzenia 1/2003 Komisja może zwrócić się do przedsiębiorstw lub związków przedsiębiorstw o dostarczenie wszelkich koniecznych informacji, występując ze zwykłym żądaniem informacji lub w drodze decyzji (art. 18 ust. 1). Jeżeli Komisja występuje ze zwykłym żądaniem informacji do przedsiębiorstw lub związków przedsiębiorstw, podaje podstawę prawną i cel żądania, określa zakres informacji, ustala termin, w którym należy je dostarczyć, oraz poucza o karach przewidzianych w art. 23 za dostarczenie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji (art. 18 ust. 2). Jeżeli Komisja wzywa przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw do dostarczenia informacji w drodze decyzji, podaje podstawę prawną i cel żądania, określa zakres żądanych informacji i ustala termin, w którym należy je dostarczyć. Komisja poucza o karach przewidzianych w art. 23 oraz poucza lub nakłada kary przewidziane w art. 24. Komisja poucza również o prawie do wniesienia odwołania od decyzji do Trybunału Sprawiedliwości (art. 18 ust. 3). Komisja niezwłocznie przesyła kopie zwykłego żądania informacji lub decyzji do organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw, i do organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego, którego terytorium dotyczy sprawa (art. 18 ust. 5). Należy nadmienić, że działając w trybie art. 18 Rozporządzenia 1/2003, Komisja może ponadto zobligować rządy i organy ochrony konkurencji państw członkowskich do dostarczenia jej wszelkich informacji koniecznych do wykonania zadań wynikających z Rozporządzenia 1/2003 (art. 18 ust. 6). Tym samym Komisja może wykorzystać w postępowaniu informacje uzyskane nie tylko od przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw, ale także informacje uzyskane bezpośrednio od organów państw członkowskich[496].

Z regulacji zawartych w art. 18 Rozporządzenia 1/2003 wynika, że Komisja, żądając udzielenia informacji, ma możliwość skorzystania z dwóch trybów, tj. może wystąpić ze zwykłym żądaniem informacji albo nałożyć na przedsiębiorstwo obowiązek udzielenia informacji w drodze decyzji. Zwykłe żądanie udzielenia informacji nie podlega kontroli Trybunału. Decyzja Komisji zawierająca żądanie udzielenia jej informacji jest natomiast decyzją podejmowaną w ramach postępowania i podlega kontroli sądowej. Przed wydaniem takiej decyzji przedsiębiorcy nie służy prawo do bycia wysłuchanym[497]. Decyzja powinna zawierać pouczenie o prawie wniesienia odwołania do Trybunału Sprawiedliwości.

---

493 K. Kohutek, *Komentarz do Rozporządzenia 1/2003*, komentarz do art. 19, teza 2, Lex/el., stan prawny na dzień 1 grudnia 2014 r.
494 Wyrok TS z dnia 6 września 2017 r. w sprawie C-413/14 P *Intel p. Komisji*, ECLI:EU:C:2017:632, pkt 86.
495 Ibidem, teza 1.
496 Tak K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych*..., s. 188–189.
497 Ch. Kerse, N. Khan, *EC antitrust procedure*..., s. 137. Wyrok TS z dnia 26 czerwca 1980 r. w sprawie 136/79 *National Panasonic p. Komisji*, Zb. Orz. 1980, s. 2033, pkt 21.

Rozporządzenie 1/2003 nie precyzuje, w jakich sytuacjach Komisja może skorzystać z określonego typu żądania – pozostawione to zostało swobodnemu uznaniu Komisji. Mimo że w obecnym stanie prawnym nie przewidziano żadnej sekwencji korzystania przez Komisję z form realizacji uprawnienia do żądania informacji i z treści art. 18 ust. 1 wyraźnie wynika dopuszczalność alternatywnego korzystania przez Komisję z obu form działania, to jednakże w orzecznictwie wskazuje się, że ocena, w jakiej formie Komisja powinna wystąpić do przedsiębiorstwa z żądaniem udzielenia informacji, powinna opierać się na zasadzie proporcjonalności[498].

Aktualne rozwiązanie różni się od procedury postępowania przewidzianej w poprzednim Rozporządzeniu 17/62. Rozporządzenie 17/62 przewidywało procedurę dwustopniową – Komisja kierowała najpierw zwykłe pisemne żądanie informacji do określonego przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw. Zwykłe żądanie udzielenia informacji nie zobowiązywało adresata do udzielenia informacji. Jeżeli jednak informacja nie została przekazana w wyznaczonym terminie lub jeżeli dane były niepełne, to Komisja w drugiej fazie, która mogła zostać wszczęta tylko po nieskutecznym przebiegu pierwszej fazy, mogła zażądać udzielenia informacji na mocy decyzji. Decyzja musiała zawierać, oprócz określenia wymaganych informacji, wskazanie na skutki niezastosowania się, tj. możliwość wymierzenia kary pieniężnej lub grzywny w celu przymuszenia[499]. Na gruncie Rozporządzenia 17/62 Komisja mogła skorzystać z uprawnienia do wydania formalnej decyzji zobowiązującej do udzielenia informacji w przypadku sporu co do prawa odmowy udzielenia informacji[500]. Należy przyjąć, że zasada ta została utrzymana na gruncie Rozporządzenia 1/2003.

Prawo żądania przez Komisję informacji nie jest ograniczone do określonego etapu postępowania i nie jest limitowane etapem prowadzenia postępowania dowodowego[501]. Komisja może z niego korzystać zarówno przed, jak i po przedstawieniu pisma o przedstawieniu zarzutów[502].

W piśmiennictwie wskazuje się, że o prawie do odmowy udzielenia informacji można mówić jedynie w odniesieniu do przypadku, gdy żądanie Komisji następuje w drodze decyzji – jest zatem prawnie wiążące dla adresata. Odmowa udzielenia informacji na żądanie Komisji mające postać prostego wniosku zawsze może mieć miejsce, jako że wniosek taki nie jest dla adresata wiążący[503].

2.1.1 Zakres podmiotowy żądania przekazania informacji i dokumentów

---

498 Por. wyrok TS z dnia 26 czerwca 1980 r. w sprawie 136/79 *National Panasonic p. Komisji*, Zb. Orz. 1980, s. 2033, pkt 29–30; wyrok TS z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie T-306/11 *Schwenk Zement KG p. Komisji*, ECLI:EU:T:2014:123, pkt 49.

499 H. Krück, *Tryb postępowania administracyjnego w sprawach antymonopolowych*, w: M.A. Dauses (red.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 844. Por. także wyrok Sądu z dnia 8 marca 1995 r. w sprawie T-34/94 *Société Générale p. Komisji*, Zb. Orz. 1995, s. II-00545, pkt 71; oraz wyrok TS z dnia 26 czerwca 1980 w sprawie 136/79 *National Panasonic p. Komisji*, Zb. Orz. 1980, s. 2033, pkt 8.

500 H. Krück, op. cit., s. 846.

501 Ch. Kerse, N. Khan, *EC antitrust procedure…*, s. 130.

502 K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach…*, s. 183–184.

503 K. Kohutek, *Komentarz do art. 18 Rozporządzenia 1/2003*, teza 7, Lex/el. stan prawny na dzień 1 grudnia 2014 r.

Z artykułu 18 ust. 1 Rozporządzenia 1/2003 wynika, że Komisja ma prawo zwrócenia się o dostarczenie informacji do przedsiębiorstw lub związków przedsiębiorstw[504]. Artykuł 18 ust. 4 Rozporządzenia 1/2003 wyraźnie wskazuje krąg podmiotów, które zobligowane są do udzielania informacji Komisji. Jeśli przedsiębiorstwo jest osobą fizyczną, informacji dostarcza właściciel przedsiębiorstwa lub jego przedstawiciel. W przypadku osób prawnych, spółek i firm lub stowarzyszeń nieposiadających osobowości prawnej informacji udzielają osoby upoważnione do ich reprezentowania przez prawo lub ich statut. Ponadto w imieniu każdego przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw informacji mogą udzielać należycie upoważnieni prawnicy. Rozporządzenie stanowi przy tym, że „Klienci pozostają w pełni odpowiedzialni, jeżeli przedłożone informacje są niekompletne, nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd", co oznacza, że odpowiedzialność za przedłożenie niekompletnych, nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji przez prawników spoczywa na przedsiębiorstwie lub związku przedsiębiorstw[505].

Trzeba mieć na uwadze, że w unijnym prawie konkurencji nie został stworzony zamknięty katalog podmiotów, którym można przypisać status przedsiębiorstwa. Przypisanie podmiotowi statusu przedsiębiorstwa nie zależy od formy organizacyjno-prawnej[506]. Za przedsiębiorstwo może być uznana zasadniczo „każda aktywna rynkowo osoba fizyczna i prawna"[507]. Na przyznanie statusu przedsiębiorstwa nie ma wpływu sposób finansowania podmiotu[508]. O statusie przedsiębiorstwa decyduje ocena, czy prowadzona działalność ma charakter gospodarczy[509]. W konsekwencji w europejskim prawie ochrony konkurencji za przedsiębiorstwa uznawane są zarówno podmioty prawa prywatnego, jak i podmioty prawa publicznego (w tym będące częścią administracji państwowej), niezależnie od tego, czy mają status przedsiębiorstwa w świetle krajowych przepisów prawa o działalności gospodarczej[510], z tym jednakże zastrzeżeniem, że prawu konkurencji nie podlega działalność podmiotów publicznych w sferze *imperium*[511]. Przy ocenie zakresu podporządkowania podmiotów publicznych regułom konkurencji należy zatem oddzielić ich działalność gospodarczą od niegospodarczej. W europejskim prawie konkurencji za przedsiębiorstwa uznano dotychczas m.in. jednostki samorządu terytorialnego[512], publiczne urzędy pracy[513],

504 Por. decyzja Komisji z dnia 15 września 1989 r. w sprawie IV/31.734 (Dz. Urz. z 1989 r. Nr L 284 z dnia 3 października 1989 r., s. 36), pkt 38, gdzie Komisja stwierdziła, że publiczne stacje nadające programy w interesie publicznym są przedsiębiorstwami w rozumieniu art. 85 ust. 1 TWE w zakresie, w jakim wykonują one działalność o charakterze gospodarczym.
505 Na temat pojęcia przedsiębiorstwa i związku przedsiębiorstw w prawie europejskim – zob. G. Materna, *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2009.
506 K. Kohutek, *Komentarz do art. 18 Rozporządzenia 1/2003*, teza 2, Lex/el., stan prawny na dzień 1 grudnia 2014 r.
507 G. Materna, *Pojęcie przedsiębiorcy…*, s. 115, 117.
508 Ibidem.
509 Ibidem, s. 115, 119.
510 Ibidem, s. 115, 119.
511 Ibidem, s. 149–151.
512 Ibidem, s. 123–124.
513 Wyrok TS z dnia 27 kwietnia 1993 r. w sprawie C-393/92 *Almelo, Zb. Orz. 1994, s. I-01477*. W wyroku tym TS badał sprawę prowadzenia przez gminę działalności polegającej na dystrybucji energii elektrycznej.

publiczne urzędy pocztowe[514] oraz publicznych nadawców radiowo-telewizyjnych[515]. W tym stanie rzeczy można przyjąć, że kierując żądanie przekazania informacji, Komisja adresuje je do podmiotu, który uważa za przedsiębiorstwo albo związek przedsiębiorstw. Status przedsiębiorstwa może okazać się sporny.

Żądanie udzielenia informacji może zostać skierowane zarówno do podmiotów, które Komisja podejrzewa o dokonanie naruszenia prawa konkurencji, a także do osób trzecich, których nie dotyczy podejrzenie naruszenia prawa konkurencji[516]. Możliwość kierowania żądania przekazania informacji do podmiotów, które nie są podejrzewane o dokonanie naruszenia, może wzbudzać obawy co do tego, czy podmiotom tym Komisja umożliwia skorzystanie z prawa do obrony. W piśmiennictwie wyrażono pogląd, zgodnie z którym zasadnicze dla możliwości skorzystania z wolności od samooskarżania jest to, czy przedsiębiorstwo posiada status strony postępowania. Prawo do obrony przed zarzutami Komisji (obejmujące prawo do odmowy udzielenia określonych informacji) przysługuje wyłącznie osobom będącym stroną postępowania prowadzonego przez Komisję, czyli podmiotom, których zachowanie jest podejrzane o pozostające w niezgodności z art. 81 lub 82 TWE (obecnie art. 101 i 102 TFUE)[517]. Osobom trzecim, czyli tym, w odniesieniu do których nie zachodzi takie podejrzenie – nie przysługują uprawnienia „obronne". W tym ostatnim przypadku brak przysługiwania prawa do obrony jest uzasadniany tym, że informacje żądane od osoby trzeciej nie mogą zostać wykorzystane przeciwko niej, nie ma ona zatem potrzeby obrony przed działaniami Komisji. Powyższe wynika z tego, że Komisja ma obowiązek wykorzystania informacji przez siebie zgromadzonych jedynie w celu, w jakim te informacje zostały pozyskane. W tym kontekście szczególnie ważne znaczenie ma dokładne określenie przez Komisję w treści żądania udzielenia informacji, czy adresat tego żądania jest osobą podejrzaną o naruszenie, czy też osobą trzecią. Dokładne określenie celu żądania pozwala jego adresatom ocenić legalność działania Komisji i podjąć stosowne kroki obronne[518].

Adresatem żądania Komisji mogą być przedsiębiorstwa mające siedzibę w państwach trzecich. Mimo że egzekucja środków przymusu jest na terytorium państw trzecich wykluczona, to doręczenie próśb o udzielenie informacji jest całkowicie dopuszczalne[519].

---

514 Por. wyrok TS z 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90 *Höfner i Elser*, Zb. Orz. 1991, s. I–01979. W wyroku tym TS uznał, że publiczna agencja pracy zajmująca się naborem pracowników może zostać zaklasyfikowana jako przedsiębiorstwo w świetle reguł konkurencji, ponieważ w kontekście prawa konkurencji klasyfikacja ma zastosowanie do każdego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, niezależnie od jego statusu prawnego oraz sposobu finansowania.

515 Por. decyzja Komisji z 1 października 1990 r. w sprawie 90/456/EEC (Dz. Urz. Nr L 233 z dnia 28 sierpnia 1990 r., s. 19–23), która dotyczyła nadużywania pozycji dominującej przez hiszpański urząd pocztowy.

516 P. Roth, V. Rose (ed.), *European Community Law of Competition*, Bellamy & Child, Oxford 2008, wyd. 6, s. 1200. Także K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych…*, s. 184, która zwraca jednak uwagę, że zakres, w jakim Komisja może domagać się informacji ze „źródeł wtórnych", takich jak: prawnicy, księgowi, banki, pozostaje niejasny.

517 K. Kohutek, *Komentarz do Rozporządzenia 1/2003*, komentarz do art. 18, teza 7 i art. 28, Lex/el., stan prawny na dzień 1 grudnia 2014 r.

518 Ibidem. W zakresie zakazu wykorzystywania informacji w innych postępowaniach zob. też P. Roth, V. Rose (ed.), *European Community Law of Competition…*, s. 1213.

519 H. Krück, *Tryb postępowania administracyjnego w sprawach antymonopolowych…*, s. 842. Tak samo P. Roth, V. Rose (ed.), *European Community Law of Competition…*, s. 1200.

2.1.2 Zakres przedmiotowy żądania przekazania informacji i dokumentów

Analizując regulację art. 18 Rozporządzenia 1/2003, należy wskazać, że Rozporządzenie w sposób ogólny określa, iż Komisja ma prawo żądania „wszelkich koniecznych informacji", nie precyzując jednocześnie ani tego, co mieści się w pojęciu „informacja", ani tego, kiedy informacja jest uznawana za niezbędną.

Pojęcie „koniecznych informacji" zostało przeanalizowane w sprawie *SEP*[520]. W ocenie Sądu pojęcie „niezbędne informacje" należy interpretować w sposób zgodny z celami, dla których zostały przekazane Komisji uprawnienia dochodzeniowe, co oznacza, że musi istnieć korelacja między wnioskiem o udzielenie informacji a domniemanym naruszeniem[521], a zatem Komisja powinna rozsądnie przypuszczać, iż dany dokument czy informacja pomoże jej stwierdzić wystąpienie zarzucanego naruszenia. Rzecznik Generalny F.G. Jacobs wyjaśnił, że obowiązek wskazania celu żądania oznacza, że: „Komisja powinna określić zarzucane przedsiębiorstwu naruszenie reguł konkurencji", „konieczność udzielenia informacji powinna być oceniana w odniesieniu do celu wskazanego w żądaniu udzielenia informacji", a „cel powinien być wskazany z wystarczającą dokładnością, bez czego nie byłoby możliwe stwierdzenie, czy udzielenie informacji jest konieczne, i Trybunał nie mógłby dokonać kontroli"[522]. W wyroku wydanym w sprawie *Société Générale*[523] Sąd podkreślił, że obowiązek określenia przez Komisję przyczyny i celu wniosku o udzielenie informacji jest podstawowym wymogiem, który ma służyć wykazaniu, iż żądanie informacji jest uzasadnione, a także umożliwić przedsiębiorstwom ocenę zakresu ich obowiązku współpracy, przy jednoczesnym zachowaniu ich prawa do obrony. Wynika z tego, że Komisja ma prawo wymagać ujawnienia jedynie takich informacji, które mogą umożliwić jej zbadanie domniemanych naruszeń i które uzasadniają prowadzenie postępowania wyjaśniającego i są zawarte w żądaniu udzielenia informacji[524].

Uzasadniając przyczyny żądania informacji, Komisja nie ma obowiązku przekazania adresatowi żądania wszystkich informacji, jakie posiada na temat domniemanych naruszeń, ani dokonania kwalifikacji prawnej takich naruszeń, lecz powinna wystarczająco jasno wskazać domniemania, jakie zamierza zweryfikować[525].

W przypadku Komisji wskazanie celu żądania ma istotne znaczenie z tego względu, że stosownie do art. 28 ust. 1 Rozporządzenia 1/2003 Komisja ma obowiązek wykorzystania informacji zgromadzonych w trybie art. 17 Rozporządzenia 1/2003 wyłącznie w celu, w jakim te informacje zostały pozyskane. Z tego względu, kontrolując działania Komisji, Trybunał skrupulatnie bada, czy Komisja prawidłowo określiła cel,

---

520 Wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie T 39/90 *SEP p. Komisji*, Zb. Orz. 1991, s. II-1497.
521 Pkt 29.
522 Opinia Rzecznika Generalnego G. Jacobsa z dnia 15 grudnia 1993 r. w sprawie *C-36/92 P* SEP p. Komisji, Zb. Orz. 1994, s. I-1911, I-1914, pkt 30.
523 Wyrok Sądu z dnia 8 marca 1995 r. w sprawie T-34/94, *Société Générale p. Komisji*, Zb. Orz. 1995, s. II-00545.
524 Pkt 40.
525 Wyrok TS z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie T-306/11 *Schwenk Zement KG p. Komisji*, ECLI:EU-:T:2014:123, pkt 31 i 34.

w jakim żąda od przedsiębiorstwa informacji, oraz czy zakres żądanych informacji pokrywa się z celem, dla którego były pozyskiwane[526].

Trybunał uznaje, że to do Komisji należy dokonanie oceny, czy uzyskanie określonej informacji jest konieczne do umożliwienia wykrycia naruszenia reguł konkurencji. W sytuacji gdy Komisja dysponuje poszlakami, a nawet dowodami potwierdzającymi istnienie naruszenia, może dodatkowo uznać za konieczne przeprowadzenie kontroli, które pozwolą jej lepiej ocenić zakres naruszenia, czas jego trwania lub krąg uczestniczących w nim przedsiębiorstw[527].

Korzystanie przez Komisję z uprawnienia do żądania przekazania informacji podlega kontroli w świetle ogólnych zasad prawa: reguły rozsądku, proporcjonalności i ochrony praw podstawowych[528]. Kontrola dotyczy także terminu, jaki Komisja wyznaczyła na udzielenie informacji[529].

Korzystanie przez Komisję z uprawnienia do żądania informacji podlega ponadto ograniczeniu ze względu na ochronę wynikającą z zasady LPP (ang. *legal professional privilege*)[530]. W postępowaniu prowadzonym przez Komisję zasada ta może znaleźć zastosowanie już na etapie wstępnego gromadzenia informacji[531]. W sytuacji kiedy przedsiębiorstwo odmawia przekazania dokumentów z uwagi na zasadę LPP, zobowiązane jest przekazać Komisji materiały, z których wynika, że dany dokument jest objęty zakresem obowiązywania tej zasady[532]. W przypadku gdy Komisja uzna, że argumenty te nie są przekonujące, wydaje decyzję nakazującą wydanie dokumentu. Decyzja taka podlega kontroli sądowej[533].

2.1.3 Sankcje za niewykonanie obowiązku dostarczenia informacji i dokumentów

Artykuł 18 ust. 2 Rozporządzenia 1/2003 nie daje Komisji uprawnień do nałożenia na przedsiębiorstwo sankcji w przypadku braku udzielenia odpowiedzi na zwykłe żądanie przekazania informacji. W przypadku zwykłego żądania przekazania informacji Komisja może nałożyć sankcje na przedsiębiorstwo tylko w przypadku podania nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji. Zatem gdy przedsiębiorstwo zdecyduje się udzielić informacji, to ma obowiązek działać rzetelnie. Konsekwencją

---

526 Por. wyrok TS z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie T-306/11 *Schwenk Zement KG p. Komisji*, ECLI:EU-:T:2014:123, pkt 33–37; wyrok TS z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie C-247/14 P *Heidelberg Cement AG p. Komisji*, ECLI:EU:C:2016:149, pkt 26–40; **wyrok TS z dnia 10 marca 2016 r.** w sprawie C-267/14 P *Buzzi Unicem SpA*, ECLI:EU:C:2016:151, **pkt 31–40.**

527 Wyrok TS z dnia 18 maja 1982 r. w sprawie 155/79 *AM&S Europe Limited p. Komisji*, **Zb. Orz.** *1982, s. 01575*, pkt 17; wyrok TS z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87 *Orkem p. Komisji*, Zb. Orz. 1989, s. 3289, pkt 15; wyrok TS z dnia 22 października 2002 r. w sprawie C-94/00 *Roquette Frères p. Komisji*, Zb. Orz. 2002, s. I–9011, pkt 78.

528 K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych…*, s. 189.

529 Por. wyrok z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie T-306/11 *Schwenk Zement KG p. Komisji*, ECLI:EU-:T:2014:123, pkt 71 i 87.

530 Szersze omówienie zasady w Rozdziale II pkt 4.2.

531 K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych…*, s. 208 i 391; wyrok TS z dnia 18 maja 1982 r. w sprawie 155/79 *AM & S Europe Limited p. Komisji*, Zb. Orz. 1982, s. 1575, pkt 27.

532 Ibidem, pkt 29. Odnośnie do szczegółowego trybu postępowania Komisji w przypadku powołania się przez przedsiębiorstwo na zasadę LPP zob. pkt 2.7 *Zawiadomienia Komisji w sprawie najlepszych praktyk w zakresie prowadzenia postępowań w związku z art. 101 i 102 TFUE* (Dz. Urz. C 308 z dnia 20 października 2011 r., s. 6).

533 Zob. postanowienie Sądu z dnia 4 kwietnia 1990 r. w sprawie T 30/89 *Hilti Aktiengesellschaft p. Komisji*, Zb. Orz. 1990, s. II–163.

udzielenia przez przedsiębiorstwo w sposób umyślny lub przez niedbałość nieprawdziwej lub wprowadzającej w błąd informacji może być nałożenie przez Komisję kary pieniężnej w wysokości do 1% ogólnego obrotu przedsiębiorstwa uzyskanego w poprzedzającym roku obrotowym (art. 23 ust. 1 lit. a Rozporządzenia 1/2003).

Żądanie udzielenia Komisji informacji, które przybiera postać decyzji, jest natomiast wiążące dla przedsiębiorstwa. Komisja może w drodze decyzji nałożyć na przedsiębiorstwo grzywnę nieprzekraczającą 1% całkowitego obrotu nie tylko wtedy, gdy przedsiębiorstwo w sposób umyślny lub przez niedbałość w odpowiedzi na żądanie podało nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd informacje, ale także wtedy, gdy podane informacje były niepełne albo nie zostały udzielone w terminie (art. 23 ust. 1 lit. b Rozporządzenia 1/2003).

2.2 Pozyskiwanie informacji i dokumentów w toku kontroli

Zgodnie z art. 20 ust. 1 Rozporządzenia 1/2003 „w celu wypełnienia obowiązków wyznaczonych Rozporządzeniem Komisja może prowadzić wszelkie konieczne kontrole przedsiębiorstw lub związków przedsiębiorstw" (ang. *inspection*). Zgodnie z art. 21 ust. 1 Rozporządzenia 1/2003 Komisja posiada także uprawnienie do nakazania w drodze decyzji przeprowadzenia kontroli „w innych pomieszczeniach, na innym terenie lub w środkach transportu, w tym w miejscu zamieszkania dyrektorów, menedżerów lub innych pracowników przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw". „Kontrola innych pomieszczeń" jest szczególną formą kontroli i odpowiada pojęciu „przeszukanie" określonemu w art. 91 ust. 1 uokik[534]. Przeprowadzenie „kontroli innych pomieszczeń" wymaga zgody sądu państwa członkowskiego[535].

Z artykułów 20 i 21 Rozporządzenia 1/2003 wynika, że Komisja przeprowadza kontrole na terytorium państw członkowskich samodzielnie, „często z pomocą organów ochrony krajowych"[536]. Pomoc taka może być udzielana w trzech formach. Po pierwsze, w przypadku prowadzenia przez Komisję kontroli samodzielnie urzędnicy organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego, na terytorium którego ma być przeprowadzona kontrola, oraz osoby upoważnione lub wyznaczone przez ten organ, na wniosek tego organu lub Komisji, aktywnie pomagają urzędnikom i innym towarzyszącym osobom upoważnionym przez Komisję (art. 20 ust. 5, art. 21 ust. 4). W takiej sytuacji urzędnikom organu konkurencji państwa członkowskiego służą uprawnienia, z jakich korzystają urzędnicy Komisji (art. 20 ust. 5 *in fine*, art. 21 ust. 4)[537]. Po drugie, w sytuacji gdy Komisja nie może zrealizować swoich uprawnień kontrolnych ze względu na brak zgody (odmowę współpracy) przedsiębiorstwa lub osób prywatnych, u których ma być przeprowadzona kontrola, o której mowa w art. 21 Rozporządzenia nr 1/2003, na organie krajowym spoczywa obowiązek udzielenia Komisji wszelkiej koniecznej pomocy w celu umożliwienia jej przeprowadzenia kontroli (art. 20 ust. 6, art. 21 ust. 4). Pomoc organu krajowego ma służyć przełamaniu oporu przedsiębiorstwa i umożliwieniu Komisji kontynuowania kontroli. Pomoc udzielana jest w takich

534 K. Kowalik-Bańczyk w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1270.
535 Ibidem. Także K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych…*, s. 193.
536 K. Kowalik-Bańczyk w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1267.
537 K. Kohutek, *Komentarz do Rozporządzenia 1/2003*, komentarz do art. 20, teza 5 i art. 21, teza 3, Lex/el., stan prawny na dzień 1 grudnia 2014 r.

wypadkach z zachowaniem procedury udzielania pomocy przewidzianej przez prawo krajowe[538]. W ramach pomocy organ krajowy może korzystać ze wsparcia policji i stosować środki przymusu bezpośredniego, takie jak przeszukanie pomieszczeń czy zajęcie rzeczy[539]. Po trzecie, Komisja może zlecić przeprowadzenie kontroli organowi ochrony konkurencji państwa członkowskiego (art. 22 ust. 2)[540]. W takim przypadku kontrolujący również stosuje prawo krajowe[541].

Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że kontrola przeprowadzana przez Komisję opiera się na przepisach Rozporządzenia 1/2003, jeśli jest prowadzona przez Komisję samodzielnie lub z pomocą urzędników organu państwa członkowskiego i jeśli przedsiębiorstwo lub osoby prywatne podejmują w toku kontroli współpracę z Komisją. W przypadku zlecenia kontroli organowi państwa członkowskiego albo braku współpracy kontrolowanego podmiotu z Komisją czynności w toku kontroli podejmowane są przez organ krajowy w oparciu o przepisy krajowe.

Kontrola prowadzona na podstawie art. 20 Rozporządzenia 1/2003 może odbyć się na podstawie upoważnienia do prowadzenia kontroli, może być także nakazana przez Komisję w drodze decyzji (art. 20 ust. 6). Decyzja zawiera określenie przedmiotu i celu kontroli, termin jej rozpoczęcia i pouczenie o karach przewidzianych w art. 23 i 24 oraz o prawie do wniesienia odwołania od decyzji do Trybunału Sprawiedliwości (art. 20 ust. 4). W orzecznictwie zwraca się szczególną uwagę na obowiązek Komisji uzasadnienia decyzji o kontroli, gdyż określenie celu i przedmiotu kontroli „ma nie tylko wykazać, że wejście na teren przedsiębiorstwa jest uzasadnione, ale również umożliwić przedsiębiorstwom dokonanie oceny zakresu ich obowiązku współpracy, zabezpieczając przez to ich prawo do obrony"[542]. Nie oznacza to, że w decyzji o kontroli Komisja musi w sposób precyzyjny wskazać rynek właściwy, kwalifikację prawną naruszenia i okres popełnienia naruszenia. Wystarczy, że „możliwie dokładnie wskaże to, co jest poszukiwane i kwestie, których ma dotyczyć kontrola"[543]. Komisja podejmuje decyzje w sprawie kontroli po zasięgnięciu opinii organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego, na którego terytorium ma być przeprowadzona kontrola (art. 20 ust. 4). W sytuacji gdy kontrola Komisji odbywa się jedynie na podstawie upoważnienia, kontrolowany nie ma obowiązku poddania się jej, jednakże ma obowiązek aktywnie współpracować z Komisją i ponosi odpowiedzialność za przekazanie

538 W prawie polskim sytuację udzielania Komisji pomocy w ramach kontroli przez nią prowadzonej reguluje art. 105i ust. 3 uokik – szerzej zob. B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki, *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 1335–1338.

539 K. Kohutek, *Komentarz…*, komentarz do art. 20, teza 5.

540 Ibidem. Prowadzenie przez Prezesa UOKiK kontroli i przeszukań na wniosek Komisji reguluje art. 105i ust. 1 uokik. Kontrole i przeszukania prowadzone są w takich sytuacjach w oparciu o procedurę krajową – szersze omówienie problematyki zob. B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 1332–1335; K. Kowalik-Bańczyk w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1269.

541 K. Kowalik-Bańczyk w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1269.

542 Wyrok TS z dnia 21 września 1989 r. w sprawie 46/89 i 227/88 *Hoechst p. Komisji*, Zb. Orz. 1989, s. 2859, pkt 29; wyrok TS z dnia 17 października 1989 r. w sprawie 85/87 *Dow Benelux NV p. Komisji*, Zb. Orz. 1989, s. 3137, pkt 8 i 40; wyrok TS z dnia 22 października 2002 r. w sprawie C 94/00 *Roquette Frères p. Komisji*, Zb. Orz. 2002, s. I-09011, pkt 47.

543 Wyrok TS z dnia 22 października 2002 r. w sprawie C 94/00 *Roquette Frères p. Komisji*, Zb. Orz. 2002, s. I-09011, pkt 83; wyrok TS z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie C 37/13 P *Nexans p. Komisji*, ECLI: ECLI:EU:C:2014:2030, pkt 36; wyrok Sądu z dnia 8 marca 2007 r. w sprawie T-339/04 *France Télécom p. Komisji*, Zb. Orz. 2007, s. II-00521, pkt 58.

informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd[544]. W sytuacji wydania przez Komisję decyzji przedsiębiorstwo ma obowiązek poddania się kontroli, ale przysługuje mu w tym wypadku prawo odwołania się od decyzji do sądu (art. 20 ust. 4)[545]. Od Komisji nie wymaga się poprzedzenia decyzji uprzednim podjęciem czynności na podstawie upoważnienia, może ona natychmiast podjąć decyzję zmuszającą przedsiębiorstwo do poddania się kontroli[546]. Decyzja o przeprowadzeniu kontroli należy do Komisji. Nawet jeśli Komisja posiada już dowody potwierdzające naruszenie, może przeprowadzić kontrolę w celu pozyskania dodatkowych informacji, które pozwolą jej ocenić naruszenie[547]. W orzecznictwie przyjmuje się jednak, że podjęcie decyzji o przeprowadzeniu kontroli powinno zależeć od okoliczności sprawy i nie powinno naruszać zasady proporcjonalności[548]. Podobnie jak w przypadku wniosku o udzielenie informacji, dobrowolne poddanie się przez przedsiębiorstwo kontroli nie upoważnia go do poddania się czynnościom kontrolnym w stopniu mniejszym, niż gdyby została wdrożona formalna procedura[549].

Kontrola prowadzona na podstawie art. 21 Rozporządzenia 1/2003 dotyczy „pomieszczeń prywatnych" i jest szczególną formą kontroli, która funkcjonalnie odpowiada pojęciu „przeszukania", o jakim mowa w art. 91 uokik[550]. Kontrola taka może odbyć się wyłącznie na podstawie decyzji[551]. Komisja może w drodze decyzji nakazać przeprowadzenie kontroli, jeśli istnieje uzasadnione podejrzenie, że księgi lub inne rejestry dotyczące spraw przedsiębiorstwa, będące przedmiotem kontroli, są przechowywane w innych pomieszczeniach, na innym terenie lub w środkach transportu, w tym w miejscach zamieszkania dyrektorów, menedżerów lub innych pracowników przedsiębiorstwa, lub związków przedsiębiorstw i jednocześnie takie księgi lub inne rejestry mogą mieć znaczenie dla udowodnienia poważnego naruszenia art. 101 i 102 TFUE. Decyzja Komisji zawiera określenie przedmiotu i celu kontroli, ustalenie terminu jej rozpoczęcia i pouczenie o prawie do wniesienia odwołania od decyzji do Trybunału Sprawiedliwości. W szczególności w decyzji wskazane są przyczyny, które doprowadziły Komisję do stwierdzenia, że w określonym miejscu prywatnym znajdują się dowody wskazujące na naruszenie prawa konkurencji (art. 21 ust. 2). Decyzja o zarządzeniu przeszukania jest decyzją odrębną od decyzji wydanej na podstawie art. 20 ust. 4 Rozporządzenia 1/2003, a jej adresatem nie jest przedsiębiorstwo, lecz

---

544 K. Kowalik-Bańczyk w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1273.

545 W.P.J. Wils, *Powers of investigation…*, s. 7. W zakresie obowiązku przedsiębiorstwa do poddania się kontroli wynikającej z decyzji i zasad przeprowadzania kontroli zob. także: *Explanatory note on Commission inspections pursuant to Article 20(4) of Council Regulation No 1/2003* – dokument dostępny na: http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/explanatory_note.pdf/ – dostęp z dnia 15 listopada 2018 r.

546 Van Bael&Bellis, *Competition Law of the European Community*, Haga/N. Jork 2005, s. 1056–1057; zob. także wyrok TS z dnia 26 czerwca 1980 r. w sprawie 136/79 *National Panasonic p. Komisji*, Zb. Orz. 1980, s. 2033, pkt 11.

547 Wyrok TS z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87 *Orkem p. Komisji*, Zb. Orz. 1989, s. 3283, pkt 15; wyrok Sądu z dnia 6 września 2013 r. w połączonych sprawach T-289/11, T-290/11 i T-521/11 *Deutsche Bahn AG i inni p. Komisji*, ECLI:EU:T:2013:404, pkt 193–194.

548 Wyrok TS z dnia 26 czerwca 1980 r. w sprawie 136/79 *National Panasonic p. Komisji*, pkt 29; wyrok Sądu z dnia 6 września 2013 r. w sprawach T-289/11, T-290/11 i T-521/11 *Deutsche Bahn AG i inni p. Komisji*, ECLI:EU:T:2013:404, pkt 193–194.

549 Van Bael & Bellis, *Competition Law…*, s. 1056–1057.

550 K. Kowalik-Bańczyk w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1270. Zob. także K. Kohutek, *Komentarz…*, komentarz do art. 21, teza 3, gdzie decyzja o kontroli prowadzonej w trybie art. 21 Rozporządzenia 1/2003 określana jest jako „zarządzenie przeszukania".

551 K. Kohutek, *Komentarz…*, komentarz do art. 21, teza 3.

posiadacz prywatnego pomieszczenia lub pojazdu. Decyzja o przeszukaniu podlega kontroli ze strony sądów unijnych[552]. Decyzja o przeszukaniu wydawana jest po konsultacji z organem krajowym (Prezesem UOKiK) i wymaga zgody sądu krajowego (art. 21 ust. 3)[553].

Informacje zebrane w toku kontroli Komisja może wykorzystać tylko do celów, dla jakich zostały zebrane (art. 28 ust. 1 Rozporządzenia 1/2003). Nie stoi to na przeszkodzie wszczęciu przez Komisję nowego postępowania w oparciu o dane zebrane w innym postępowaniu[554].

2.2.1 Zakres podmiotowy żądania przekazania informacji i dokumentów w toku kontroli

Kontrola, o której stanowi art. 20 Rozporządzenia 1/2003, dotyczy przedsiębiorstw i związków przedsiębiorstw. Kontrola nie ogranicza się do przedsiębiorstw podejrzewanych o naruszenie art. 101 lub 102 TFUE[555]. W toku kontroli, w celu uzyskania wyjaśnień co do faktów lub dokumentów dotyczących przedmiotu i celu kontroli, Komisja może zadawać pytania (ang. *ask for explanation*) przedstawicielom pracowników lub pracownikom przedsiębiorstwa, lub związku przedsiębiorstw (art. 20 ust. 2e Rozporządzenia 1/2003).

W literaturze prezentowane są rozbieżne stanowiska co do tego, do kogo może być skierowane żądanie udzielenia wyjaśnień, o którym mowa w art. 20 ust. 2e Rozporządzenia 1/2003. Prezentowany jest pogląd, że uprawnienie do zadawania pytań, o jakim mowa w art. 20 ust. 2e, dotyczy tych pracowników, którzy zostali upoważnieni przez przedsiębiorstwo do udzielania wyjaśnień inspektorom prowadzącym kontrolę. W ramach art. 20 ust. 2e Komisja nie posiada zatem uprawnienia do zadawania pytań poszczególnym, dowolnie wybranym przez siebie osobom[556]. Przedsiębiorstwo ma jednakże obowiązek wyznaczenia osób, które będą udzielały Komisji informacji w toku kontroli[557]. Prezentowane są także poglądy odmienne, tzn. że żądanie udzielenia wyjaśnień co do zasady kierowane jest do osób, które są uprawnione do reprezentowania przedsiębiorstwa. Mogą jednakże wystąpić sytuacje, kiedy żądanie zostanie skierowane bezpośrednio do osoby, która sporządziła badany dokument, albo każdej, która może dostarczyć potrzebnych informacji. W związku z tym osoby

552 K. Kowalik-Bańczyk w: T. Skoczny, *Ustawa o ochronie konkurencji…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1271.
553 Ibidem, s. 1274.
554 Wyrok TS z dnia 17 października 1989 r. w sprawie 85/87 *Dow Benelux NV p. Komisji*, Zb. Orz. 1989, s. 3137, pkt 17–19; wyrok Sądu z dnia 6 września 2013 r. w sprawach połączonych T-289/11, T-290/11 i T-521/11 *Deutsche Bahn p. Komisji*, ECLI:EU:T:2013:404, pkt 124–127 – zob. jednak wyrok TS z dnia 18 czerwca 2015 r. w sprawie C-583/13 P *Deutsche Bahn i in. p. Komisji*, ECLI: ECLI:EU:C:2015:404, pkt 59 i 66, wydany na skutek odwołania od wyroku w sprawach T-289/11, T-290/11 i T-521/11, w którym TS uznał, że niedopuszczalne jest wszczynanie drugiej kontroli w oparciu o dowody zebrane w pierwszej kontroli, w sytuacji gdy w czasie pierwszej kontroli Komisja działała z intencją poszukiwania dowodu wykraczającego poza przedmiot kontroli określony w decyzji o przeprowadzeniu kontroli. Zob. K. Kowalik-Bańczyk, *Glosa do wyroku SPI z dnia 6 września 2013 r., T-289/11, T-290/11 i T-521/11 Deutsche Bahn p. Komisji*, EPS, 2015, nr 7, s. 41–46; M. Michałek-Gervais, *Granice uprawnień kontrolnych Komisji Europejskiej w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, iKAR, 2015, nr 8(4), s. 24–40.
555 K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych…*, s. 195.
556 R. Roth, V. Rose (ed.), *European Community Law of Competition…*, s. 1211.
557 Ibidem, s. 1211.

uprawnione do reprezentowania przedsiębiorstwa nie mogą powstrzymywać inspektorów przed zadawaniem jakiemukolwiek przedstawicielowi załogi przedsiębiorstwa pytań dotyczących dokumentów związanych z przedmiotem kontroli[558]. Wydaje się, że trafne jest drugie z zaprezentowanych stanowisk. Wskazują na to art. 4 ust. 3 Rozporządzenia 773/2004[559] oraz pkt 8 *Wyjaśnień* wydanych przez Komisję w dniu 11 września 2015 r.[560] Zgodnie z powołanymi regulacjami, w przypadku gdy przesłuchany został członek personelu przedsiębiorstwa, który nie jest lub nie był upoważniony przez przedsiębiorstwo lub związek przedsiębiorstw do składania wyjaśnień w jego imieniu, Komisja wyznacza termin, w którym przedsiębiorstwo może przekazać Komisji wszelkie sprostowania, zmiany lub uzupełnienia do takich wyjaśnień. Powołane regulacje przewidują zatem sytuację żądania przez Komisję wyjaśnień od osób, które nie zostały upoważnione przez przedsiębiorstwo do reprezentowania go w czasie kontroli. W przypadku odebrania wyjaśnień od takiej osoby przedsiębiorstwo zachowuje jednak prawo do dokonania sprostowania lub zmiany takich wyjaśnień. Obecna regulacja art. 20 ust. 2e Rozporządzenia 1/2003, która upoważnia Komisję do odbierania wyjaśnień od każdego pracownika, nie miała swojego odpowiednika w Rozporządzeniu nr 17/64[561], co powodowało, że uprawnienia Komisji w zakresie odbierania ustnych wyjaśnień od pracowników przedsiębiorstwa uważano wówczas za wątpliwe[562].

Zgodnie z art. 4 ust. 1 Rozporządzenia 773/2004 i pkt 7 *Wyjaśnień* wyjaśnienia składane zgodnie z art. 20 ust. 2e Rozporządzenia 1/2003 mogą być rejestrowane w dowolnej formie. Kopie nagrań są dostępne dla kontrolowanego.

Obok wezwań do udzielenia wyjaśnień Rozporządzenie 1/2003 w art. 19 reguluje uprawnienie Komisji do przesłuchiwania (ang. *interview*) „wszelkich osób fizycznych i prawnych". Przesłuchanie prowadzone na podstawie art. 19 jest uzależnione od wyrażenia przez te osoby zgody na przesłuchanie. Uprawnienie Komisji do prowadzenia przesłuchań nie było regulowane w Rozporządzeniu 17/64. Celem wprowadzenia art. 19 Rozporządzenia 1/2003 było „wypełnienie luki w uprawnieniach Komisji poprzez umożliwienie jej przeprowadzania oficjalnych przesłuchań i rejestrowania ich przebiegu, a następnie wykorzystywania tego rodzaju materiału jako dowodów w postępowaniach z zakresu konkurencji"[563]. Artykuł 19 nie nakłada na Komisję obowiązku przeprowadzania formalnego przesłuchania w czasie każdej rozmowy prowadzonej

558 Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community…*, s. 1065. Tak samo B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 1282–1283. Podobnie K. Kohutek, *Komentarz do art. 20 Rozporządzenia 1/2003*, Lex/el., stan prawny na dzień 1 grudnia 2014 r., który wskazuje, że co do zasady pytania Komisji kierowane są do osób, które zgodnie z ustawą lub statutem są uprawnione do reprezentowania przedsiębiorstwa i które zostały wskazane jako adresat decyzji o przeprowadzeniu kontroli wydanej na podstawie art. 20 ust. 3. Przedsiębiorstwo może jednakże zaproponować Komisji, aby ta uzyskała interesujące ją wyjaśnienia od innych osób niż te, które zostały przez nią wskazane w decyzji, nie może jednak – wbrew żądaniu Komisji – wyznaczyć innej osoby do składania wyjaśnień, ponadto wyjaśnienia nie mogą być złożone przez pełnomocników (prawników).

559 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. U. L 123 z 27.04.2004 r., s. 18).

560 *Explanatory note on Commission inspections pursuant to Article 20(4) of Council Regulation No 1/2003*, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/explanatory_note.pdf/ – dostęp z dnia 14 listopada 2018 r.

561 K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach…*, s. 192; B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 1282.

562 M. Guerrin, G. Kyriazis, *Cartels: Proof and Procedural Issues*, Fordham International Law Journal, 1992, nr 16(2), s. 333.

563 L.O. Blanco (red.), *EU competition procedure…*, s. 310.

z osobami trzecimi, obliguje jednak Komisję, by prowadząc przesłuchania osób trzecich, zachowała wymogi proceduralne wskazane w art. 19 Rozporządzenia 1/2003 i art. 3 Rozporządzenia 773/2004[564], w szczególności dotyczy to wymogu rejestrowania przesłuchania[565].

Artykuł 20 ust. 2e i art. 19 Rozporządzenia 1/2003 regulują dwa niezależne tryby pozyskiwania informacji. Artykuł 19 przewiduje przesłuchiwanie osób na zasadzie dobrowolności, natomiast art. 20 ust. 2e przewiduje obowiązek udzielania kontrolującym informacji w toku kontroli, którego niewypełnienie może być sankcjonowane nałożeniem na przedsiębiorstwo kary pieniężnej (art. 24 ust. 1e)[566]. Przesłuchania prowadzone w trybie art. 19 nie ograniczają się do przedstawicieli lub pracowników przedsiębiorstwa podejrzanych o popełnienie naruszenia[567]. W ramach tych przesłuchań Komisja nie ma możliwości nałożenia kary za odmowę składania zeznań ani za złożenie zeznań nieprawdziwych[568].

Sposób przeprowadzania przesłuchania na podstawie art. 19 reguluje szczegółowo art. 3 Rozporządzenia 773/2004[569]. Zgodnie z art. 3 ust. 1 Rozporządzenia 773/2004, w przypadku gdy Komisja przesłuchuje osobę za jej zgodą, zgodnie z art. 19 Rozporządzenia 1/2003, na początku przesłuchania przedstawia podstawę prawną oraz cel przesłuchania oraz przypomina o jego dobrowolnym charakterze. Przesłuchanie w trybie art. 19 może odbyć się w dowolnej formie (np. przez telefon, za pośrednictwem Internetu) i nie musi być przeprowadzane w lokalach służbowych Komisji[570]. Osobie przesłuchanej w trybie art. 19 Komisja udostępnia kopię nagrania z przesłuchania lub kopię protokołu przesłuchania i umożliwia zgłoszenie korekt do ich treści[571]. W literaturze wskazuje się, że zakres informacji przekazywanych w ramach przesłuchania może dotyczyć „jakiejkolwiek informacji związanej z celem i przedmiotem dochodzenia”[572].

---

564 L.O. Blanco (red.), *EU competition procedure…*, s. 310.
565 Wyrok TS z dnia 6 września 2017 r. w sprawie C-413/14 P *Intel p. Komisji*, ECLI:EU:C:2017:632, pkt 89.
566 L.O. Blanco (red.), *EU competition procedure…*, s. 310.
567 Ibidem, s. 311. Tak samo K. Kohutek w: *Komentarz do art. 19 Rozporządzenia 1/2003*, Lex/el. Stan prawny na dzień 1 grudnia 2014 r. wskazuje, że przepis art. 19 może znaleźć zastosowanie do każdej osoby fizycznej lub prawnej. Osoba taka nie musi być przedsiębiorstwem czy związkiem przedsiębiorstw, nie musi nawet w żaden sposób angażować się w obrót gospodarczy. W ocenie tego autora podmiotem przesłuchiwanym w trybie art. 19 może być zatem np. konsument albo organizacja nieprowadząca działalności gospodarczej.
568 L.O. Blanco (red.), *EU competition procedure…*, s. 310. Brak możliwości nałożenia kary pieniężnej na osoby przekazujące informacje nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd, jak również brak regulacji prawnej dotyczącej możliwości konfrontowania przesłuchiwanych osób jest krytykowany w piśmiennictwie, gdyż osłabia wartość dowodową składanych zeznań – por. C. Gauer, *Antitrust fact-finding i administrative proceedings before the European Commission*, in: B.E. Hawk (ed.), *Annual Proceedings of the Fordham Competition Law Institute*, Fordham Competition Law Institute, 2012, s. 232 i nast.
569 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. U. L 123 z dnia 27 kwietnia 2004 r., s. 18).
570 K. Kohutek, *Komentarz do art. 19 Rozporządzenia 1/2003*, teza 3, Lex/el., stan prawny na dzień 1 grudnia 2014 r.
571 Ibidem.
572 L.O. Blanco (red.), *EU competition procedure…*, s. 312.

2.2.2 Zakres przedmiotowy żądania przekazania informacji i dokumentów w toku kontroli

Zgodnie z art. 20 ust. 2 Rozporządzenia 1/2003 pracownicy Komisji i inne upoważnione osoby mają uprawnienie do przeprowadzania kontroli przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw, tj. mają prawo do: a) wchodzenia do wszelkich pomieszczeń, na teren i do środków transportu przedsiębiorstwa i związków przedsiębiorstw; b) sprawdzania ksiąg i innych rejestrów dotyczących spraw prowadzonych przez przedsiębiorstwo oraz uzyskiwania kopii lub wyciągów z tych ksiąg lub rejestrów; c) pobrania lub uzyskiwania w każdej formie kopii lub wyciągów z tych ksiąg lub rejestrów; d) pieczętowania (zabezpieczania) wszelkich pomieszczeń przedsiębiorstwa i ksiąg lub rejestrów na czas i w zakresie koniecznym do przeprowadzenia kontroli; e) zadawania pytań przedstawicielom pracowników lub pracownikom przedsiębiorstwa, lub związku przedsiębiorstw w celu uzyskania wyjaśnień co do faktów lub dokumentów dotyczących przedmiotu i celu kontroli oraz do rejestrowania odpowiedzi.

Zgodnie z art. 21 ust. 4 Rozporządzenia 1/2003 urzędnicy i inne towarzyszące osoby upoważnione przez Komisję do prowadzenia kontroli nakazanej zgodnie z ust. 1 niniejszego artykułu posiadają uprawnienia, o których mowa w art. 20 ust. 2 lit. a, b i c. Tym samym w przypadku kontroli pomieszczeń prywatnych zakres uprawnień przyznanych urzędnikom Komisji i osobom im towarzyszącym jest węższy niż w przypadku kontroli prowadzonych w przedsiębiorstwach i związkach przedsiębiorstw. W szczególności kontrolujący nie mają prawa, o którym mowa w art. 20 ust. 2 lit. e Rozporządzenia 1/2003, tj. zadawania pytań przedstawicielom lub pracownikom przedsiębiorstwa, lub związku przedsiębiorstw w celu uzyskania wyjaśnień[573]. W ramach kontroli prowadzonej na podstawie art. 21 Rozporządzenia 1/2003 Komisja może jednak skorzystać z pomocy organu państwa członkowskiego (art. 21 ust. 4 w zw. z art. 20 ust. 5 i 6). W takim przypadku kontrola pomieszczeń prywatnych odbywa się zgodnie z przepisami prawa krajowego, które w autonomiczny sposób regulują zakres uprawnień przyznanych organowi dokonującemu przeszukania[574].

Jeśli chodzi o wyjaśnienia składane w trybie art. 20 ust. 2e Rozporządzenia 1/2003, warto odnotować, że w okresie obowiązywania Rozporządzenia 17/62 przyjęte było, że kontrolujący zwracając się o wyjaśnienia do przedstawicieli lub pracowników przedsiębiorstwa, nie mieli prawa swobodnie ich przesłuchiwać. Przyjmowano, że pytania, które mieli prawo zadawać, powinny były być powiązane z dokumentami, które były badane w toku kontroli. Komisja stała na stanowisku, że kontrolujący nie powinni wywierać presji na przedstawicieli przedsiębiorstwa, aby złożyli oni ustne zeznania w takim zakresie, w jakim mogliby to zrobić po zastanowieniu się,

---

573 K. Kohutek, *Komentarz do art. 21 Rozporządzenia 1/2003*, teza 3, Lex/el., stan prawny na dzień 1 grudnia 2014 r.

574 W przypadku postępowania prowadzonego przez Prezesa UOKiK w toku przeszukań prowadzonych w trybie art. 91 uokik znajduje zastosowanie art. 105d ust. 1 uokik, który nakłada na posiadacza lokalu mieszkalnego, pomieszczenia, nieruchomości lub środka transportu obowiązek udzielania wyjaśnień w toku przeszukania. Jednocześnie art. 108 ust. 2 uokik przewiduje sankcje finansowe w przypadku udzielenia nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji, uniemożliwiania lub utrudniania rozpoczęcia, lub przeprowadzenia przeszukania, w tym niewykonania obowiązków, o których mowa w art. 105d uokik.

w odpowiedzi na pisemny wniosek Komisji o przekazanie informacji[575]. Obecnie, w związku z tym, że Rozporządzenie 1/2003 w art. 20 ust. 2e stanowi o udzieleniu wyjaśnień co do faktów lub dokumentów dotyczących przedmiotu i celu kontroli, niektórzy autorzy uważają, że kontrolujący mogą podnosić pytania dotyczące faktów bez żadnego powiązania z konkretnymi dokumentami[576]. Taki też wniosek można wysnuć z motywu 25 Rozporządzenia 1/2003, w świetle którego „Urzędnicy upoważnieni przez Komisję powinni również posiadać uprawnienia do żądania każdej informacji odnoszącej się do przedmiotu sprawy i celu kontroli". W literaturze prezentowane są jednakże nadal poglądy potwierdzające stanowisko wypracowane na gruncie Rozporządzenia 17/62, tj. że inspektorzy nie mają prawa przesłuchiwania przedstawicieli i pracowników przedsiębiorstwa, a zatem pytania zadawane w toku kontroli mogą mieć wyłącznie związek z dokumentacją, która jest badana w toku kontroli[577], przy czym wskazuje się, że „w praktyce niełatwym zadaniem może okazać się jednoznaczne wskazanie, które z zagadnień pozostają we wspomnianym wyżej związku, a które wychodzą poza cel kontroli"[578].

W toku kontroli prowadzonej przez Komisję kontrolowany korzysta z zasady ochrony dokumentów wymienianych z zewnętrznym prawnikiem (zasada LPP)[579].

2.2.3 Sankcje za niewykonanie obowiązku dostarczenia informacji i dokumentów w toku kontroli

Stosownie do art. 23 ust. 1 Rozporządzenia 1/2003 Komisja może w drodze decyzji nałożyć na przedsiębiorstwo i związki przedsiębiorstw grzywny nieprzekraczające 1% całkowitego obrotu uzyskanego w poprzedzającym roku obrotowym, jeżeli umyślnie lub w wyniku zaniedbania: c) podczas kontroli przeprowadzanej na mocy art. 20 przedstawiają wymagane księgi lub inne rejestry związane z działalnością gospodarczą w niekompletnej formie lub odmawiają poddania się kontroli nakazanej

575 Van Bael & Bellis, *Competition Law of the European Community…*, s. 1065. Zob. także wyrok TS z dnia 26 czerwca 1980 r. w sprawie 136/79 *National Panasonic p. Komisji*, Zb. Orz. 1980, s. 2033, pkt 15, w którym TS stwierdził, że żądanie wyjaśnień w toku kontroli (art. 14 Rozporządzenia nr 17/62) nie jest równoznaczne z wezwaniem do udzielenia informacji (art. 11 Rozporządzenia nr 17/62), a także dokument pn. *Dealing with the Commission. Notifications, complaints, inspections and fact-finding powers under Articles 85 and 86 of the EEC Treaty*, Bruksela–Luksemburg 1997, s. 40 – dokument dostępny na http://aei.pitt.edu/36273/ – dostęp z dnia 14 listopada 2018 r., w którym wskazano, że inspektorzy są uprawnieni do zażądania ustnych wyjaśnień związanych bezpośrednio z przedstawionymi dokumentami, a także mogą poprosić o szersze wyjaśnienia. Jednak możliwość zadawania pytań musi uwzględniać różnice między kontrolą a żądaniem informacji w trybie art. 11 Rozporządzenia nr 17/64, „w szczególności uprawnienie do żądania wyjaśnień nie powinno być wykorzystywane do wywierania presji na przedstawicieli przedsiębiorstwa na składanie ustnych wypowiedzi, których nie złożyliby, gdyby mieli czas na refleksję, jaką zapewnia im wezwanie na piśmie w trybie art. 11".

576 Van Bael & Bellis, *Competition Law…*, s. 1065.

577 Tak L.O. Blanco (red.), *EU competition procedure…*, s. 312, gdzie wskazuje się, że wyjaśnienia w trybie art. 20 ust. 2e Rozporządzenia 1/2003 muszą dotyczyć faktów i dokumentów związanych z zakresem i celem kontroli, a zatem ich zakres jest węższy od przesłuchania prowadzonego w trybie art. 19 Rozporządzenia 1/2003, które może dotyczyć jakiejkolwiek informacji związanej z celem i przedmiotem dochodzenia. Tak samo K. Kohutek, *Komentarz do art. 20 Rozporządzenia 1/2003*, Lex/el./2015. Autor wskazuje, że zadawane pytania mogą dotyczyć zwłaszcza treści badanych dokumentów oraz np. objaśnienia pojęć używanych w tych dokumentach, skrótów czy kodów informacyjnych.

578 K. Kohutek, op. cit.

579 Wyrok Sądu z dnia 17 września 2007 r. w sprawach połączonych T-123/03 i T-253/03 *Akzo Nobel Chemicals Ltd i Ackros Chemicals p. Komisji*, Zb. Orz. 2007, s. II-4771; wyrok TS z dnia 14 września 2010 r. w sprawie C-550/07 *Akzo Nobel Chemicals Ltd i Ackros Chemicals p. Komisji*, Zb. Orz. 2010, s. I-08301. Szersze omówienie zasady w Rozdziale II pkt 4.2.

w decyzji wydanej na mocy art. 20 ust. 4; d) w odpowiedzi na pytania zadane na mocy art. 20 ust. 2 lit. e udzielają nieprawdziwej lub wprowadzającej w błąd odpowiedzi, nie korygują w wyznaczonym przez Komisję terminie nieprawdziwej, niepełnej lub wprowadzającej w błąd odpowiedzi udzielonej przez pracownika lub nie udzielają odpowiedzi, lub odmawiają dostarczenia pełnej odpowiedzi dotyczącej faktów związanych z przedmiotem i celem kontroli nakazanej w decyzji wydanej na mocy art. 20 ust. 4. Zgodnie z art. 24 ust. 1e Rozporządzenia 1/2003 Komisja może w drodze decyzji nałożyć na przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw okresowe kary pieniężne nieprzekraczające 5% średniego dziennego obrotu w poprzedzającym roku obrotowym za każdy dzień i naliczone od daty ustalonej w decyzji, aby nakłonić przedsiębiorstwa do poddania się kontroli nakazanej przez Komisję w decyzji wydanej na mocy art. 20 ust. 4.

2.3 Wnioski

Przeprowadzona analiza wykazała, że Komisja ma szerokie uprawnienia dotyczące żądania informacji na podstawie art. 18 Rozporządzenia 1/2003, co przejawia się tym, iż może kierować żądanie udzielenia informacji do przedsiębiorstw i związków przedsiębiorstw, których dotyczy postępowanie, jak i do osób trzecich, nawet jeśli mają one siedziby poza terenem UE. Komisja może formułować żądanie udzielenia informacji na każdym etapie postępowania, również po przedstawieniu zarzutów. Komisja ma prawo samodzielnie zadecydować, jakie informacje są konieczne dla wypełniania przez nią obowiązków. Jednocześnie jednak Komisja ma obowiązek jasnego wskazywania przedsiębiorstwom celu żądania informacji, aby umożliwić im realizację prawa do obrony. Nałożenie na przedsiębiorstwo obowiązku udzielenia informacji wymaga wydania przez Komisję decyzji. Decyzja taka podlega kontroli sądowej. Odmowa udzielenia przez przedsiębiorstwo informacji, w sytuacji gdy Komisja wydała w tym przedmiocie decyzję, może spowodować nałożenie na przedsiębiorstwo kary pieniężnej.

Komisja ma prawo przeprowadzenia kontroli w przedsiębiorstwach i związkach przedsiębiorstw (art. 20 Rozporządzenia 1/2003). W toku kontroli prowadzonej przez Komisję kontrolujący mają prawo wejścia do pomieszczeń przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw w celu pozyskania dowodów rzeczowych oraz zadawania pytań przedstawicielom pracowników lub pracownikom przedsiębiorstwa, lub związku przedsiębiorstw w celu uzyskania wyjaśnień co do faktów lub dokumentów dotyczących przedmiotu i celu kontroli (art. 20 ust. 2e). Nałożenie na przedsiębiorstwo obowiązku współpracy w toku kontroli wymaga wydania przez Komisję decyzji, która w sposób możliwie dokładny powinna wskazywać cel i zakres kontroli. Decyzja taka podlega kontroli sądowej. Odmowa współpracy, w sytuacji gdy Komisja wydała decyzję w przedmiocie kontroli, może spowodować nałożenie na przedsiębiorstwo kary pieniężnej. Kontrola prowadzona na podstawie art. 20 Rozporządzenia 1/2003 jest rozumiana szeroko i obejmuje także czynności, które w postępowaniu przed Prezesem UOKiK zalicza się do przeszukania. W wypadku postępowań prowadzonych przez Komisję przeszukanie nie wymaga zgody sądów UE, jednak wymaga podjęcia przez Komisję współpracy z organem krajowym i jest uzależnione od zgody sądu krajowego.

Komisja posiada ponadto uprawnienie do przeprowadzenia przeszukania w miejscach zamieszkania osób prywatnych, w sytuacji gdy podejrzewa, że znajdują

się tam dowody mogące mieć znaczenie dla udowodnienia poważnego naruszenia art. 101 i 102 TFUE (art. 21 Rozporządzenia 1/2003). Prowadzenie przeszukania wymaga wydania decyzji. Decyzja wydawana jest po konsultacji z organem krajowym, podlega kontroli TS, a jej wykonanie wymaga zgody sądu krajowego.

Na każdym etapie postępowania Komisja posiada prawo odbierania oświadczeń od osób trzecich, które wyrażą zgodę na przesłuchanie (art. 19 Rozporządzenia 1/2003).

Komisja może egzekwować swoje uprawnienia dochodzeniowe za pomocą sankcji pieniężnych. Sankcje te mogą być jednakże nałożone wyłącznie na przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw. Osoby fizyczne są wprawdzie wymienione w Rozporządzeniu 1/2003 jako źródło istotnych informacji o naruszeniach dokonanych przez przedsiębiorstwa – mają obowiązek udzielania wyjaśnień, mogą być przesłuchane w toku postępowania, Komisja może przeprowadzać przeszukanie w ich domach i pojazdach, jednak Rozporządzenie nie przewiduje możliwości nakładania na nie sankcji pieniężnych za odmowę przekazania informacji, przekazanie informacji niepełnych lub nieprawdziwych czy brak współdziałania w toku przeszukania[580].

3. Źródła regulacji wolności od samooskarżania w unijnych postępowaniach w sprawach konkurencji

Przyznane Komisji szerokie prawo żądania dokumentów i informacji może kolidować z interesami przedsiębiorców, którzy dostarczając Komisji informacji, dostarczają jej materiału dowodowego mogącego posłużyć jako podstawa sformułowania przeciwko nim zarzutów stosowania praktyk naruszających konkurencję. Mając powyższe na uwadze, konieczne staje się udzielenie odpowiedzi na pytania, czy w unijnych postępowaniach w sprawach konkurencji przedsiębiorcy mają prawo powoływania się na zasadę wolności od samooskarżania, a jeśli tak, to z czego ta zasada jest wywodzona.

Ochrona praw podstawowych w UE opiera się na trzech filarach traktatowych, tj. Karcie Praw Podstawowych[581], planowanej akcesji Unii do EKPCz oraz prawach podstawowych jako zasadach ogólnych (prawa unijnego)[582].

Zasady ogólne prawa unijnego zaliczane są do źródeł prawa pierwotnego i znajdują zastosowanie do postępowań przed organami Unii Europejskiej. Ich formułowanie dokonywane jest przez sądy unijne na podstawie wspólnych tradycji konstytucyjnych państw członkowskich oraz postanowień traktatów międzynarodowych wiążących państwa członkowskie[583]. Z orzecznictwa sądów unijnych wynika, że prawa podstawowe wchodzą w skład zasad ogólnych prawa unijnego[584]. Powyższe znajduje obecnie potwierdzenie również w art. 6 ust. 3 TUE, w którym 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

580 Por. C. Gauer, *Antitrust fact-finding…*, s. 221.
581 Dz. U. UE z dnia 26 października 2012 r. C 326/391 – dalej: KPP.
582 A. Wróbel w: A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 3.
583 K. Kowalik-Bańczyk, *Problematyka ochrony praw podstawowych w unijnych postępowaniach w sprawach z zakresu ochrony konkurencji*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2010, z. 39, s. 39–40.
584 Ibidem, s. 42.

prawa". Prawo do skutecznego środka prawnego oraz dostępu do bezstronnego sądu, domniemanie niewinności oraz prawo do obrony są prawami podstawowymi, które UE postrzega jako zasady ogólne prawa unijnego. Były one przestrzegane w unijnym porządku prawnym na długo przed uzyskaniem przez KPP mocy wiążącej[585]. Do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony zasady ogólne stanowiły jedyne formalnie dopuszczalne źródło praw podstawowych[586].

System orzekania na podstawie zasad ogólnych funkcjonował przez długi czas, jednakże posiadał wadę polegającą na braku transparentności w zakresie chronionych praw. Aby uczynić prawo unijne bardziej przejrzystym i przyjaznym dla obywateli Unii, postanowiono stworzyć KPP w „celu wzmocnienia ochrony praw podstawowych poprzez wyszczególnienie tych praw w Karcie i przez to uczynienie ich bardziej widocznymi"[587].

KPP została proklamowana najpierw w dniu 7 grudnia 2000 r. w Nicei, a następnie w dniu 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu. W okresie od jej proklamowania do dnia 1 grudnia 2009 r., tj. do czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony[588], sądy unijne przyjmowały, że nie stanowi ona wiążącego aktu prawnego, jednakże potwierdza istnienie praw podstawowych, uznanych dotychczas za zasady ogólne prawa unijnego[589]. Z dniem wejścia w życie Traktatu z Lizbony, poprzez zmianę art. 6 TUE, Karta uzyskała taką samą moc prawną jak traktaty. Obecnie, tak jak zasady ogólne prawa unijnego, stanowi część prawa pierwotnego[590].

Komisja Europejska zobowiązała się do przestrzegania Karty i dotrzymywania standardów prawnych zawartych w Karcie w prowadzonych przez nią postępowaniach już 7 grudnia 2000 r., a zatem zanim dokument ten stał się obowiązującym prawem[591].

---

585 A. Wróbel w: A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych…*, k. 1167.
586 K. Kowalik-Bańczyk, *Problematyka ochrony praw podstawowych…*, s. 42.
587 T. Jurczyk, *Zasady ogólne prawa Unii Europejskiej a Karta Praw Podstawowych*, 2014, e-book dostępny na: http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/, s. 195.
588 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz. U. UE C 306 z dnia 17 grudnia 2007 r., s. 1), dalej: Traktat z Lizbony.
589 A. Wróbel w: A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych…*, s. 4–5. A. Wróbel zwraca jednakże uwagę na to, że choć i zasady ogólne prawa unijnego, i KPP stanowią część prawa pierwotnego, to jednak istnieją pomiędzy nimi zasadnicze różnice w charakterze prawnym. Prawa podstawowe to skonstruowane przez sądy unijne zasady orzecznicze, a ich prawnie wiążąca moc jest rezultatem orzeczeń tych sądów, w sytuacji gdy KPP stanowi akt prawny ustanowiony przewidzianym w prawie trybie i o prawnie wiążącym charakterze. Ponadto katalog praw podstawowych gwarantowanych KPP ma charakter zamknięty, a katalog zasad ogólnych ma charakter otwarty – ibidem, s. 5. K. Kowalik-Bańczyk wskazuje, że otwarty charakter zasad ogólnych prawa unijnego powoduje, iż nawet po wejściu w życie Traktatu z Lizbony i związanego z tym nadania KPP charakteru aktu prawa pierwotnego i umożliwienia UE przystąpienia do EKPCz istnieje możliwość sięgania po zasady ogólne prawa. Stanowi to pewnego rodzaju „siatkę bezpieczeństwa", którą będzie można wykorzystać do ochrony praw podstawowych, gdy żaden inny dostępny instrument nie okaże się wystarczający – tak K. Kowalik-Bańczyk, *Problematyka ochrony praw podstawowych…*, s. 43.
590 A. Wróbel w: A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych…*, s. 6.
591 Jak wskazuje D. Kornobis-Romanowska, *Znaczenie prawne Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Kwartalnik Prawa Publicznego, 2003, nr 3, s. 186–187 – proklamujące Kartę organy unijne już w chwili jej podpisywania realizowały z góry zamierzony cel i miały przy tym pełną świadomość roli, jaką dokument ten odgrywać będzie w sferze przyszłej ich aktywności, w tym aktywności legislacyjnej. O świadomości „samozwiązania się" organów świadczą oświadczenia złożone w Nicei w dniu 7 grudnia 2000 r. podczas ceremonii składania podpisów, kiedy to Przewodniczący Komisji, R. Prodi, powiedział: „W opinii Komisji Europejskiej, poprzez proklamację Karty praw podstawowych instytucje Unii Europejskiej zobowiązały się przestrzegać Kartę we wszystkim, co robią oraz w każdej polityce, którą rozwija ją (...). Obywatele Europy mogą polegać na Komisji, że zapewni ona, aby Karta była przestrzegana".

Karta przywoływana jest w punkcie 37 preambuły do Rozporządzenia 1/2003[592] oraz w punkcie 36 Rozporządzenia 139/2004[593].

Od chwili wejścia w życie Traktatu z Lizbony art. 6 ust. 2 TUE zawiera podstawę kompetencyjną do tego, aby Unia Europejska przystąpiła do EKPCz, jednakże wydana przez Trybunał Sprawiedliwości opinia 2/13[594], w której Trybunał stwierdził, iż przystąpienie UE do EKPCz mogłoby podważyć najistotniejsze cechy unijnego systemu „konstytucyjnego", zablokowała przystąpienie UE do EKPCz. Powoduje to, że nadal istnieją równolegle dwa ponadnarodowe systemy ochrony praw człowieka – system ustanowiony przez EKPCz i system ustanowiony przez prawo UE, przy czym Trybunał w swoim orzecznictwie podkreśla obecnie wiążący charakter Karty i „powołuje Kartę jako pierwszoplanowe źródło praw podstawowych, a nie – jak dotychczas – jako subsydiarne źródło inspiracji w ustaleniu ich treści, ustępujące pierwszeństwa tradycjom konstytucyjnym wspólnym dla państw członkowskich, czy też europejskiej konwencji"[595].

EKPCz była zasadniczym źródłem konstruowania przez sądy unijne praw podstawowych jako zasad ogólnych prawa unijnego, po drugie – wiele przepisów EKPCz było wzorem dla przepisów Karty[596]. Przykładowo art. 6 ust. 1 EKPCz stał się wzorem dla art. 47 KPP, który stanowi o tym, że każdy ma prawo do skutecznego środka przed sądem oraz do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia w rozsądnym terminie jego sprawy. Artykuł 6 ust. 2 i 3 EKPCz stał się wzorem dla art. 48 KPP, który stanowi, że każdego oskarżonego uważa się za niewinnego, dopóki jego wina nie zostanie stwierdzona zgodnie z prawem (ust. 1), i każdemu oskarżonemu gwarantuje się prawo do obrony (ust. 2). Z *Wyjaśnień dotyczących Karty Praw Podstawowych*[597] wynika, że prawo do sprawiedliwego procesu, o jakim mowa w art. 47 KPP, jest rozumiane w prawie Unii szerzej niż w EKPCz, albowiem nie jest ograniczone do spraw odnoszących się do praw i obowiązków o charakterze cywilnym[598]. W piśmiennictwie wskazuje się, że wymogi wynikające z art. 47 KPP rozciągają się na wszystkie rodzaje spraw cywilnych, karnych czy administracyjnych i dotyczą nie tylko postępowań sądowych, ale także postępowań „przedsądowych" prowadzonych przez instytucje Unii

592 Pkt 36 stanowi: „Niniejsze rozporządzenie respektuje podstawowe prawa i uznaje zasady przyjęte w szczególności w Karcie Podstawowych Praw Unii Europejskiej. Niniejsze rozporządzenie powinno być odpowiednio interpretowane i stosowane zgodnie z tymi zasadami i prawami".
593 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 dnia 29 stycznia 2004 r. Pkt 36 do preambuły tego rozporządzenia stanowi: „Wspólnota szanuje prawa podstawowe i przestrzega zasad uznanych w szczególności w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Odpowiednio, niniejsze rozporządzenie powinno być interpretowane i stosowane z uwzględnieniem tych praw i zasad".
594 Opinia TS 2/13 z dnia 18 grudnia 2014 r. o przystąpieniu UE do EKPCz, EU:C:2014:2454, dalej: opinia 2/13. Szerzej na temat opinii 2/13 zob. A. Wróbel, *Dekalog akcesyjny, czyli dziesięć argumentów Trybunału Sprawiedliwości przeciwko przystąpieniu Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, EPS, 2015, nr 12, s. 4; K. Kowalik-Bańczyk, *Autonomia prawa unijnego w świetle opinii 2/13*, EPS, 2015, nr 12, s. 14; A. Bodnar, *Standard „równoważnej ochrony" w odniesieniu do ochrony praw człowieka po opinii Trybunału Sprawiedliwości 2/13*, EPS, 2015, nr 12, s. 45.
595 Tak M. Górski, *Skutek Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, w: S. Dudzik, N. Półtorak (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013, s. 333–334.
596 A. Wróbel w: A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych…*, s. 7.
597 Dz. U. UE C 303/17.
598 Patrz wyjaśnienia do art. 47.

i państw członkowskich[599]. Z *Wyjaśnień* wynika ponadto, że zgodnie z art. 52 ust. 3 KPP prawo, o jakim mowa w art. 48 KPP, ma takie samo znaczenie i zakres, jak prawo zagwarantowane przez EKPCz[600], co oznacza, że prawo do obrony „powinno być interpretowane w oparciu o tekst EKPCz oraz o orzeczniczą wykładnię, dokonywaną przez ETPCz, bez wykluczenia jednak szerszej wykładni tego pojęcia"[601]. Wolność od samooskarżania traktowana jest w prawie unijnym jako element prawa do obrony, o jakim mowa w art. 48 KPP[602]. Prawo do obrony wpisuje się natomiast w szersze pojęcie „sprawiedliwego procesu", o którym mowa w art. 47 Karty[603].

Trzeba jednocześnie odnotować, że wolność od samooskarżenia była przedmiotem rozważań już przy tworzeniu Rozporządzenia 17/62[604]. Zanim Parlament Europejski rozpoczął prace nad propozycją Rozporządzenia, na zlecenie Komisji Rynku Wewnętrznego (ang. *Internal Market Committee*) opracowany został tzw. Raport Deringera. W paragrafie 121 tego raportu zostało wskazane, że proponowana regulacja nie bierze pod uwagę szeregu zasad, które odnaleźć można w regulacjach państw członkowskich, co grozi unieważnieniem jej przez Trybunał Sprawiedliwości. W raporcie wskazano w szczególności, że „w każdym wypadku osoba zobowiązana do dostarczenia informacji musi mieć prawo do odmowy przekazania dowodu" (ang. *in any event, any person required to supply information must have the right to refuse to give evidence*). Na bazie tego raportu Komisja Rynku Wewnętrznego opracowała projekt rezolucji, która zawierała regulacje dotyczące wolności od samooskarżania się w postępowaniu antymonopolowym, zgodnie z którymi każdy zobowiązany do dostarczenia informacji powinien mieć możliwość odmowy odpowiedzi na pytania, gdy odpowiedź naraziłaby go na dostarczenie informacji inkryminujących. Taka wersja projektu Rozporządzenia została zaakceptowana przez Parlament w dniu 19 października 1961 r., jednakże ostatecznie Rada zdecydowała o rezygnacji z zapisu i Rozporządzenie przyjęte zostało w wersji, która nie zawierała regulacji dotyczących wolności od samooskarżenia[605]. Kwestia wolności od samooskarżenia pojawiła się natomiast w preambule do Rozporządzenia 1/2003[606]. Zgodnie z pkt 23 preambuły przedsiębior-

---

599 A. Wróbel w: A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych…*, s. 1168–1169.

600 Patrz wyjaśnienia do art. 48.

601 Tak M. Szwarc-Kuczer w: A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych…*, s. 1265. M. Szwarc-Kuczer dokonując interpretacji art. 48 Karty, wskazuje, że zastosowanie art. 48 ust. 2 Karty nie jest ograniczone do spraw karnych, tzn. dotyczy zarówno spraw karnych, cywilnych, administracyjnych, dyscyplinarnych itp., w których podmiotowi stawiany jest zarzut naruszenia prawa UE, jednak ogranicza się wyłącznie do postępowania sądowego i nie może znajdować wprost zastosowania do oceny prawidłowości działań Komisji. Działania Komisji powinny być oceniane w świetle art. 41 ust. 2 KPP (prawo do dobrej administracji) – ibidem, s. 1266.

602 Prawo do niezeznawania przeciwko sobie zaliczają do uprawnień składających się na prawo do obrony: K. Kowalik-Bańczyk w: A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych…*, s. 1271; K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych…*, s. 347, 381; oraz T. Tridimas, *The General Principles of EU LAW*, Oxford 2006, s. 373.

603 K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach…*, s. 30. Autorka wskazuje jednakże, że istnieją zasadne wątpliwości, czy prawo to w pełni znajduje zastosowanie wobec postępowań przed organami antymonopolowymi, które w większości państw członkowskich UE i w UE są organami administracji, a nie organami sądowymi.

604 Rozporządzenie Rady nr 17/62 (Rozporządzenie EWG, rozporządzenie 17 – pierwsze rozporządzenie wykonawcze do art. 85 i 86 Traktatu, zmienione Rozporządzeniem WE 1216/1999 Rady z 10 czerwca 1999 r. – Dz. U. EWG 1963 13) – dalej: Rozporządzenie 17/62.

605 Por. połączone opinie Rzecznika Generalnego A.G. Darmona w sprawie 374/87 *Orkem p. Komisji* i w sprawie 27/88 *Solvay & Cie p. Komisji*, Zb. Orz. 1989, s. 3283, pkt 90–92.

606 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu – Dz. Urz. WE 2003 L 1/1 – dalej: Rozporządzenie 1/2003.

stwa stosujące się do decyzji Komisji nie mogą być zmuszone do przyznania się, że dokonały naruszenia, jednak w każdym przypadku są one zobowiązane do udzielenia odpowiedzi na pytania odnośnie do faktów i dostarczenia dokumentów, nawet jeżeli te informacje mogą być wykorzystane do dokonania ustaleń dotyczących zaistnienia naruszenia na niekorzyść tych lub innych przedsiębiorstw. Zawarcie postanowień dotyczących wolności od samooskarżenia w treści Rozporządzenia 1/2003 można odczytywać jako przejaw rosnącego znaczenia tej problematyki w postępowaniach przed Komisją, a także potwierdzenie karnego charakteru postępowań w sprawach konkurencji. Trzeba mieć na uwadze, że jakkolwiek Rozporządzenie 1/2003 w art. 23 ust. 5 stanowi, że kary nakładane w postępowaniach w sprawach konkurencji nie są sankcjami karnymi, to począwszy od wyroku ETPCz w sprawie *Societé Stenuit*[607], czyli jeszcze przed wejściem w życie Rozporządzenia 1/2003, w orzecznictwie unijnym uznawano karny charakter unijnych postępowań w sprawach konkurencji[608].

Dodatkowo trzeba wskazać, że z *Zawiadomienia Komisji w sprawie najlepszych praktyk w zakresie prowadzenia postępowań w związku z art. 101 i 102 TFUE*[609] wynika, iż gdy adresat wezwania do udzielenia informacji na mocy art. 18 ust. 2 odmawia odpowiedzi na pytanie zawarte w takim wezwaniu, powołując się na wolność od samooskarżenia, może przekazać tę kwestię, w odpowiednim czasie po otrzymaniu wezwania, urzędnikowi przeprowadzającemu spotkanie wyjaśniające, o ile uprzednio zwrócił uwagę na tę kwestię Dyrekcji Generalnej ds. Konkurencji przed upływem pierwotnie wyznaczonego terminu. W stosownych wypadkach, mając na uwadze potrzebę uniknięcia zbędnej zwłoki w postępowaniu, urzędnik przeprowadzający postępowanie wyjaśniające może sformułować uzasadnione zalecenie co do tego, czy wolność od samooskarżenia ma zastosowanie, i poinformować dyrektora odpowiedzialnego o wyciągniętych wnioskach, które należy następnie uwzględnić przy podejmowaniu decyzji na podstawie art. 18 ust. 3 Rozporządzenia 1/2003. Adresat wezwania otrzymuje kopię takiego uzasadnionego zalecenia. Adresatowi decyzji wydanej na mocy art. 18 ust. 3 przypomina się o wolności od samooskarżenia. Z powyższego wynika, że Komisja, mając świadomość, iż żądanie udzielenia informacji może wiązać się ze sporem z przedsiębiorstwem co do tego, czy żądanie informacji jest celowe i proporcjonalne, w wydanym przez siebie *Zawiadomieniu* przewiduje możliwość zasygnalizowania przez przedsiębiorstwo, iż przyczyną odmowy udzielenia informacji jest wolność od samooskarżenia. W takim wypadku Komisja analizuje zasadność argumentacji przedsiębiorstwa jeszcze przed nałożeniem obowiązku udzielenia informacji w formie decyzji. Dopiero gdy uzna, że argumentacja przedsiębiorstwa nie jest zasadna, wydaje decyzję dotyczącą obowiązku przekazania informacji. Decyzja taka podlega kontroli sądowej[610]. Warto odnotować, że w okresie prac nad Dyrektywą 2019/1 zakładano, iż wskazane rozwiązanie prawne będzie stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Dyrektywa ECN+ w swojej pierwotnej wersji (art. 8)[611] przewidywała, że organy ochrony konkurencji państw członkowskich uzyskają możliwość wzywania przedsiębiorstw w drodze decyzji do przekazania niezbędnych informacji. Ustawodawca unijny rozważał zatem wprowadzenie spójnego

607 Wyrok ETPCz z dnia 27 lutego 1992 r. w sprawie *Societé Stenuit p. Francji*, skarga nr 11598/85.
608 Ch. Kerse, N. Khan, *EC antitrust procedure*, wyd. 5, Londyn 2005, s. 128–129.
609 Dz. U. C 308 z dnia 20 października 2011, s. 6.
610 A. Mlostoń-Olszewska, *Uprawnienie organu antymonopolowego do żądania przekazania przez przedsiębiorcę informacji. Różnice między rozwiązaniem unijnym a polskim*, w: T. Skoczny (red.), *Prawo Konkurencji. 25 lat*, Warszawa 2016, s. 282–283.
611 Wniosek – dyrektywa z dnia 22 marca 2017 r., COM/2017/0142 final – 2017/063 (COD).

dla wszystkich państw członkowskich rozwiązania legislacyjnego, które z jednej strony wzmocniłoby pozycję organu poprzez przyznanie mu uprawnienia do nałożenia na przedsiębiorcę w drodze decyzji obowiązku dostarczenia informacji, z drugiej strony wzmocniłoby ochronę przedsiębiorcy, przyznając mu prawo odwołania się od takiej decyzji do sądu. W ostatecznym kształcie Dyrektywa 2019/1 nie zawiera takiego rozwiązania[612], co pozwala stwierdzić, że prawodawca unijny pozostawił państwom członkowskim swobodę w zakresie uregulowania trybu pozyskiwania informacji przez krajowy organ ochrony konkurencji, zastrzegając jednak, że żądane informacje nie mogą zmuszać adresata żądania do przyznania się do naruszenia[613].

Reasumując – wolność od samooskarżenia wywodzona była dotychczas przez sądy unijne z zasad ogólnych prawa unijnego. Z chwilą wejścia w życie KPP podstawę powoływania się na wolność od samooskarżenia stanowić może jej art. 47, który reguluje prawo do sprawiedliwego procesu, jak i art. 48 KPP, który reguluje prawo do obrony. Na prawo to można powoływać się zarówno w toku postępowania sądowego, jak i postępowania administracyjnego. Na prawo to można powoływać się w toku postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję.

4. Ewolucja orzecznictwa unijnego dotyczącego wolności od samooskarżania w postępowaniach w sprawach konkurencji

Dla ustalenia sposobu rozumienia wolności od samooskarżania w prawie unijnym konieczna jest analiza orzecznictwa. Trzeba mieć na uwadze, że brak wyraźnej regulacji Rozporządzenia 17/62 odnoszącej się do wolności od samooskarżania nie spowodował rezygnacji przedsiębiorstw z prób powoływania się na naruszenie prawa do obrony ze względu na przekroczenie przez Komisję jej uprawnień dochodzeniowych w zakresie pozyskiwania informacji i dowodów. W literaturze wskazuje się, że w okresie przed wydaniem przez TS kluczowego dla wolności od samooskarżania wyroku w sprawie *Orkem*[614] TS rozstrzygnął trzy sprawy, tj. *National Panasonic*[615], *Michelin*[616] i *Hoechst*[617], w których wypowiedział się w zakresie gwarancji proceduralnych dla przedsiębiorstw[618]. W wyroku w sprawie *Orkem* oraz w dalszych orzeczeniach dokonał sprecyzowania zasad powoływania się przez przedsiębiorstwa na wolność od samooskarżenia.

---

612 Prawodawca unijny w art. 8 Dyrektywy 2019/1 posługuje się sformułowaniem *requests for information*, a zatem sformułowaniem, które odpowiada pojęciu zwykłej prośby o informację, o którym mowa w art. 18 ust. 1 i 2 Rozporządzenia 1/2003. Zob. także pkt 35 preambuły do Dyrektywy, zgodnie z którym państwa członkowskie powinny mieć swobodę w zakresie ustanawiania zasad proceduralnych dotyczących wniosków o udzielenie informacji, np. w odniesieniu do formy prawnej takich wniosków pod warunkiem, że zasady te pozwolą na skuteczne korzystanie z tego narzędzia.

613 Zob. art. 8 Dyrektywy 2019/1.

614 Wyrok z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87 *Orkem p. Komisji*, Zb. Orz. 1989, s. 3283.

615 Wyrok z dnia 26 czerwca 1980 r. w sprawie 136/79 *National Panasonic p. Komisji*, Zb. Orz. 1980, s. 2033.

616 Wyrok z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie 322/81 *Michelin p. Komisji*, Zb. Orz. 1983, s. 3461.

617 Wyrok z dnia 21 września 1989 r. sprawy połączone C-46/87 i C-227/88 *Hoechst AG p. Komisji*, Zb. Orz. 1989, s. 2859.

618 J.S. Venit, T. Louko, *The Commission's New Power to Question and Its Implication on Human Rights*, in: B.E. Hawk (ed.), *Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute*, New York 2005, s. 693.

4.1 Gwarancje proceduralne dla przedsiębiorstw w orzecznictwie poprzedzającym sprawę *Orkem*

W orzeczeniach, które były wydane przed rozstrzygnięciem sprawy *Orkem*, Trybunał wyraził ogólną wolę stosowania pewnych zabezpieczeń proceduralnych w ramach dochodzeń dotyczących konkurencji i to już na wczesnym etapie postępowania, tj. zanim przedsiębiorstwo otrzyma oficjalne pismo w sprawie przedstawienia zarzutów. W sprawie *National Panasonic* Trybunał badał zarzut naruszenia przez Komisję w toku kontroli art. 8 EKPCz, który przyznaje każdemu, a zatem i osobom prawnym, prawo do ochrony życia prywatnego, rodzinnego i tajemnicy korespondencji. Choć Trybunał nie uwzględnił zarzutów *National Panasonic*, to jednak stwierdził, że przy rozpoznawaniu spraw z zakresu prawa konkurencji ma na uwadze prawa podstawowe[619]. W wyroku w sprawie *Michelin* Trybunał ustosunkował się m.in. do zarzutu naruszenia prawa do obrony poprzez uniemożliwienie przez Komisję zapoznania się przez Michelin z niektórymi dokumentami pozyskanymi przez Komisję w postępowaniu i ustosunkowania się do nich. Rozstrzygając sprawę, Trybunał uznał zarzuty za słuszne i podkreślił, że prawo do obrony jest fundamentalną zasadą prawa wspólnotowego (obecnie unijnego), które musi być brane przez Komisję pod uwagę w postępowaniu administracyjnym, które może prowadzić do nałożenia kar za naruszenie reguł konkurencji[620]. Podobnie wypowiedział się w sprawie *Hoechst*, gdzie potwierdził, iż przy interpretacji art. 14 Rozporządzenia 17/62 musi być brane pod uwagę prawo do obrony, które jest zasadą o charakterze fundamentalnym, i jednocześnie dodatkowo wskazał, że prawo do obrony musi być brane pod uwagę nie tylko w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym, które prowadzi do nałożenia kary, ale także na wstępnym etapie postępowania, w szczególności w trakcie kontroli, która może być decydująca przy gromadzeniu dowodów niezgodnego z prawem działania przedsiębiorstwa. W konsekwencji uznał, choć określone uprawnienia obronne mają zastosowanie tylko do postępowania następującego po przedstawieniu zarzutów, to inne prawa, takie jak prawo do obrońcy i tajemnica korespondencji pomiędzy prawnikiem a klientem, muszą być respektowane już w postępowaniu wyjaśniającym[621].

Przytoczone wyroki pozwalają sformułować następujące wnioski. Po pierwsze, pomimo braku szczegółowego uregulowania w Rozporządzeniu 17/62 kwestii wolności od samooskarżania, czy ogółem: prawa do obrony, problematyka ta była podejmowana przez przedsiębiorców i TS przyjmował w swoim orzecznictwie, iż w postępowaniach przed Komisją przedsiębiorcom służy prawo do obrony i to już w początkowej fazie postępowania (jeszcze przed postawieniem zarzutów). Po drugie, choć Trybunał wyartykułował istnienie prawa do obrony w postępowaniach w sprawach konkurencji co do zasady, to nie powiązał go z konkretnymi uprawnieniami (zarzutami) w zakresie wolności od samooskarżania, które mogłyby być skutecznie podniesione przez przedsiębiorstwa. W konsekwencji w literaturze można spotkać stanowiska, że przed wyrokiem w sprawie *Orkem* Komisja nie uznawała istnienia prawa do niedostarczania dowodów przeciwko sobie. Przykładowo N. Khan powołując się na decyzje Komisji

619 Pkt 18–19.
620 Pkt 7–8.
621 Pkt 14, 15, 16.

w sprawach *Fabbrica Pisana* i *Fabbricca Sciarra*[622], wskazał, że przedsiębiorstwa nie miały przyznanego uprawnienia do odmowy dostarczenia dowodu z tego powodu, iż mógłby on posłużyć do wykrycia naruszenia, i Komisja nakładała na nie kary pieniężne w przypadku odmowy dostarczenia inkryminujących dokumentów[623]. Inni autorzy uznali natomiast, że poprzez przyjęcie w sprawie *National Panasonic* kierunku orzekania, w którym Trybunał dopuścił powoływanie się na prawo do obrony, przygotowany został grunt pod późniejsze wyraźne potwierdzenie wolności od samooskarżania w sprawach konkurencji[624].

4.2 Wyrok w sprawie *Orkem*

Kwestia wolności od samooskarżania została po raz pierwszy wyraźnie wyartykułowana w wyroku w sprawie *Orkem*[625], a następnie w wyroku w sprawie *Solvay*[626].

Sprawa *Orkem* dotyczyła czynności Komisji podjętych w toku postępowania prowadzonego w sprawie podejrzenia istnienia porozumienia lub uzgodnionej praktyki w przemyśle termoplastycznym. Po przeprowadzeniu kontroli w trybie art. 14 Rozporządzenia 17/62, a następnie zakończonej niepowodzeniem próbie pozyskania od Orkem (wcześniej CdFChimie SA) informacji w trybie art. 11 tego Rozporządzenia, Komisja za pomocą decyzji zobowiązała spółkę do przekazania określonych informacji. Orkem zaskarżyła decyzję Komisji, podnosząc zarzuty m.in. nadużycia przez Komisję jej uprawnień do żądania przekazania informacji i naruszenia prawa spółki do obrony poprzez zmuszenie jej do dostarczenia dowodów przeciwko sobie[627]. Wskazała jednocześnie, że prawo do niedostarczania dowodów przeciwko sobie ma swoje źródło w zasadach ogólnych prawa UE, EKPCz oraz w Międzynarodowym Pakcie Praw Obywatelskich i Politycznych (dalej: MPPOiP)[628]. Zadaniem Trybunału było rozstrzygnięcie, czy prawo UE przewiduje istnienie wolności od samooskarżania się w postępowaniu dotyczącym prawa konkurencji. Trybunał orzekł, że generalnie prawo państw członkowskich przewiduje zasadę niedostarczania dowodów przeciwko sobie, ale tylko w przypadku osób fizycznych oskarżonych w postępowaniu karnym. W ocenie Trybunału analiza komparatystyczna praw krajowych poszczególnych państw członkowskich nie pozwala przyjąć, że tego rodzaju prawo może mieć osoba prawna w postępowaniach dotyczących gospodarki, w szczególności w postępowaniach w sprawach

---

622 Decyzja Komisji z dnia 20 grudnia 1979 r. w sprawie 80/334/EEC *Fabbrica Pisana*, Dz. U. nr L 75 z dnia 21 marca 1980 r., s. 30; decyzja Komisji z dnia 20 grudnia 1979 r. w sprawie 80/335/EEC *Fabbrica Sciarra*, Dz. U. nr L 75 z dnia 21 marca 1980 r., s. 35. W decyzji *Fabbrica Pisana* (pkt 10) Komisja opisała, jak rozumie obowiązki przedsiębiorstwa w trakcie postępowania: „Argument, że Fabbrica Pisana wystarczająco wypełniła obowiązek, przedkładając Komisji dokumenty, musi być odrzucony, obowiązek dostarczenia wszystkich dokumentów na żądanie urzędników musi być rozumiany nie tylko jako umożliwienie dostępu do dokumentów, ale jako przygotowanie konkretnych dokumentów na żądanie Komisji. Nie jest zasadny argument, że inspektorzy Komisji nie zbadali dokumentów departamentu administracyjnego, jeśli żaden z przedstawicieli przedsiębiorstwa nie poinformował inspektorów, że żądane dokumenty są lub mogą być przechowywane w tym departamencie i jednocześnie nie było podstaw, by przypuszczać, że dokumenty tego rodzaju mogą być tam znalezione" (tłum. aut.).

623 N. Khan w: Ch. Kerse, N. Khan, *EC antitrust procedure*…, s. 138.

624 B. Vesterdorf, *Legal professional privilege and the privilege against self-incrimination in EC law: recent developments and current issues*, Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute, Nowy Jork 2005, s. 704.

625 Wyrok TS z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87 *Orkem p. Komisji*, Zb. Orz. 1989, s. 3283.

626 Wyrok TS z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 27/88 *Solvay p. Komisji*, Zb. Orz. 1989, s. 3355.

627 Pkt 2, 3.

628 Pkt 18.

konkurencji[629]. Warto odnotować, że Rzecznik Generalny A.G. Darmon w swojej opinii dotyczącej sprawy *Orkem* wyraził pogląd podobny. A.G. Darmon stwierdził, że chociaż prawo do niedostarczania dowodów przeciwko sobie jest znane jurysdykcjom państw członkowskich, to jednakże poza klasyczną procedurą karną jest mniej powszechne[630]. Po dokonaniu analizy prawnoporównawczej A.G. Darmon wskazał, że jedynie w Hiszpanii i w Niemczech wprowadzono do procedury dotyczącej spraw konkurencji prawo do niedostarczania dowodów przeciwko sobie, przy czym w Niemczech nie dotyczy ono postępowania prowadzonego wobec osób prawnych, co sprawia trudności w ustaleniu, w jakim zakresie przedsiębiorstwa mogą korzystać z tego prawa[631]. W pozostałych państwach członkowskich prawo do niedostarczania dowodów przeciwko sobie jest rozpoznawane jedynie w procedurze karnej[632].

W wyroku w sprawie *Orkem* Trybunał orzekł ponadto, że art. 6 EKPCz może być powoływany w sprawie dotyczącej prawa konkurencji, jednakże ani z tego przepisu, ani z dotychczasowego orzecznictwa ETPCz nie wynika, by zawierał on prawo do niedostarczania dowodów przeciwko sobie[633]. Trybunał uznał jednocześnie, że art. 14 MPPOiP, który przewiduje prawo do niedostarczania dowodów przeciwko sobie, ma zastosowanie tylko do osób oskarżonych w postępowaniu karnym i nie może mieć zastosowania do postępowań w sprawach konkurencji[634]. Niezależnie Trybunał przyznał, że konieczne jest rozważenie, czy ze względu na prawo do obrony uprawnienia Komisji nie powinny podlegać pewnym ograniczeniom[635]. Odwołał się przy tym do wyroku w sprawie *Hoechst*, w którym zwracał uwagę na zapewnienie prawa do obrony nie tylko w postępowaniu zmierzającym do nałożenia kary, ale już w postępowaniu wyjaśniającym[636]. Konkludując swoje rozważania, Trybunał wskazał, że Komisja jest uprawniona do żądania od przedsiębiorstwa dostarczenia wszystkich koniecznych informacji i dokumentów, nawet gdy mają one charakter inkryminujący, jednakże nie może zmuszać przedsiębiorstwa do udzielenia odpowiedzi na pytania, które stanowiłyby przyznanie do istnienia naruszenia, którego obowiązek udowodnienia spoczywa na Komisji[637]. Żądanie przez Komisję opisania w szczegółach uzgodnionych działań, jakie zostały zaplanowane, i potwierdzenia udziału w porozumieniu, którego przedmiotem było uzgodnienie cen, jest w ocenie Trybunału równoznaczne ze zmuszeniem przedsiębiorstwa do przyznania się do naruszenia[638].

W wyroku w sprawie *Solvay*, który został wydany w dniu 18 października 1989 r., a zatem w tym samym dniu, co wyrok w sprawie *Orkem*, TS ponownie wskazał, że Komisja ma prawo żądania dostarczenia przez przedsiębiorstwo wszystkich koniecznych informacji nawet wtedy, gdy mogą być one użyte do ustalenia dokonania naruszenia prawa konkurencji przez to lub inne przedsiębiorstwo. Nie oznacza to,

---

629 Pkt 29.
630 Połączone opinie Rzecznika Generalnego A.G. Darmona w sprawie 374/87 *Orkem p. Komisji* i w sprawie 27/88 *Solvay p. Komisji*, Zb. Orz. 1989, s. 3283, pkt 98 – cyt.: "I would observe that an analysis of national laws has indeed shown that there is a common principle enshrining the right not to give evidence against oneself, but it has also shown that principle becomes progressively less common as one moves away from the area of what I shall call classic criminal procedure".
631 Ibidem, pkt 117.
632 Cyt. za J.S. Venit, T. Louko, *The Commission's New Power…*, s. 694.
633 Pkt 30.
634 Pkt 31.
635 Pkt 32.
636 Pkt 33.
637 Pkt 34–35.
638 Pkt 38–39.

że przedsiębiorstwo jest pozbawione prawa do obrony, albowiem Komisja nie może żądać od przedsiębiorstwa odpowiedzi na pytania, które stanowiłyby przyznanie się do popełnienia naruszenia, którego udowodnienie spoczywa na Komisji[639].

Dokonując interpretacji wyroku w sprawie *Orkem*, A. Scordamaglia-Tousis wskazuje, że w ocenie TS niedopuszczalne są pytania Komisji o cel i przedmiot podjętych działań, opis działań podjętych przez przedsiębiorstwa dla osiągnięcia celu, pytania o szczegóły dotyczące metod ustalania uzgodnionych cen i udziałów oraz doroczny monitoring przestrzegania ustanowionych udziałów[640]. A. Scordamaglia-Tousis wskazuje także, że z wyroku w sprawie *Orkem* wynika, iż Komisja nie może formułować wniosku o przekazanie informacji w sposób, który wymaga od przedsiębiorstwa subiektywnej oceny tego, jakie informacje należą do zakresu wniosku. Tego rodzaju działanie stanowiłoby niedozwolone *fishing expeditions*[641]. G. Stessens wskazuje natomiast, że w świetle wyroku w sprawie *Orkem* żądanie przekazania dokumentów narusza wolność od samooskarżania wtedy, gdy daje organowi dostęp do dokumentów, do których w inny sposób nie miałby dostępu[642].

Wyrok w sprawie *Orkem* miał istotne znaczenie dla ustalenia zasad korzystania przez Komisję z jej uprawnień dochodzeniowych, a z drugiej strony dla ustalenia zakresu korzystania przez przedsiębiorstwa z wolności od samooskarżania się. Od czasu wydania tego wyroku Trybunał zdaje się przyjmować, że prawo do niezeznawania przeciwko sobie istnieje w unijnym prawie antymonopolowym jako tzw. kwalifikowany przywilej wolności od samooskarżania, ponieważ Komisja nie może nakładać na przedsiębiorstwo obowiązku udzielania odpowiedzi na pytania, przez które potwierdziłaby naruszenie prawa, jakie powinna udowodnić Komisja[643].

Wyrok w sprawie *Orkem* spotkał się ze skrajnie odmiennymi ocenami w piśmiennictwie. Jak wskazał W.B.J. van Overbeeck, poprzez potwierdzenie, że prawo do obrony przysługuje także na etapie postępowania wyjaśniającego, Trybunał mógł uznać istnienie ograniczonego prawa do niedostarczania dowodów przeciwko sobie i jednocześnie zachować *effet utile* artykułu 11 Rozporządzenia 17/62, to znaczy efektywność uprawnień dochodzeniowych Komisji[644]. Krytycznie o wyroku wypowiedział się A. Riley, który wskazał, że w ocenie Trybunału wolność od samooskarżania odnosi się tylko do kluczowych pytań Komisji, co oznacza, że Komisja nie może zadać jedynie pytań typu: „Kiedy pan przestał bić swoją żonę?". Nadal ma jednak prawo zadać pytania „o siniaki i narzędzia, którymi były zadane" (tłum. aut.)[645]. W istocie wolność od samooskarżenia dotyczy więc tylko pytań o przedmiot i cel działań podejmowanych przez przedsiębiorstwa, a Komisja nadal uprawniona jest do zadawania pytań

---

639 Tak w pkt 2 podsumowania treści wyroku opublikowanego *na http://eur-lex.europa.eu/*.
640 A. Scordamaglia-Tousis w: *EU Cartel Enforcement, Reconciling Effective Public Enforcement with Fundamental Rights*, Kluwer Law International 2013, s. 168.
641 Ibidem, s. 169–170.
642 G. Stressens, *The obligation to produce document versus the privilege against self-incrimination: human rights protection extended too far?*, European Competition Law Review, 1997, (22) – cyt. za A. Scordamaglia-Tousis w: *EU Cartel Enforcement*, s. 168.
643 Tak K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych. W kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 385.
644 W.B.J. van Overbeek, *The right to remain silent in competition investigations: the Funke decision of the Court of Human Rights makes revision of the ECJs Case Law Necessary*, European Competition Law Review, 1994, (127), s. 128.
645 A. Riley, *Saunders and the power to obtain information in Community and United Kingdom competition law*, European Law Review, 2000, 25(3), s. 269.

o fakty, podczas gdy informacje tego rodzaju również mogą prowadzić do stwierdzenia naruszenia[646]. Podobnie wypowiedział się I. Forrester, który zwrócił uwagę na to, że pytania odnoszące się do inicjatywy w sprawie ustalania cen są aprobowane, gdy mają związek z przedmiotem i sposobem postępowania, ale nie są akceptowane, kiedy odnoszą się do podmiotów. Pytania o detale dotyczące każdej kolejnej czynności podjętej przez przedsiębiorstwo mają tymczasem naturę inkryminującą, gdyż mogą potwierdzić istnienie naruszenia[647].

4.3 Orzecznictwo po wyroku w sprawie *Orkem*

Od czasu wyroków w sprawach *Orkem* i *Solvay* zapadł szereg innych wyroków, w których zostały doprecyzowane zasady dotyczące wolności od samooskarżania.

I tak, w wyroku w sprawie *Mannesmannröhren-Werke*[648] Sąd podkreślił, że adresaci żądań skierowanych przez Komisję mają prawo do ograniczenia się do udzielenia odpowiedzi na pytania dotyczące okoliczności czysto faktycznych i do przedstawiania jedynie materiałów i dokumentów już istniejących[649]. Brak wyraźnie wyartykułowanego w Rozporządzeniu prawa do milczenia nie oznacza, że uprawnienia Komisji nie są limitowane ze względu na prawo przedsiębiorstw do obrony[650]. Sąd orzekł jednak, że prawo do obrony nie oznacza, iż przedsiębiorstwo ma prawo do zachowania milczenia, lecz jedynie że ma prawo do odmowy udzielenia odpowiedzi na pytania, które stanowiłyby przyznanie się do naruszenia w zakresie, w jakim obowiązek udowodnienia naruszenia spoczywa na Komisji. Uznanie absolutnego prawa do milczenia wykraczałoby poza to, co jest niezbędne do zachowania przysługującego przedsiębiorstwu prawa do obrony[651].

Wyrok w sprawie *Mannesmannröhren-Werke* wydaje się niezwykle istotny dla kwestii ustalenia zasad korzystania z prawa do wolności od samooskarżania, albowiem w wyroku tym Sąd uwzględnił część zarzutów przedsiębiorstwa i uznał, że żądania, jakie Komisja skierowała do przedsiębiorstwa, naruszyły jego prawo do obrony. Sąd zwrócił uwagę, że zadane przez Komisję pytania o cel spotkań i decyzje podjęte w czasie spotkań nie były pytaniami o fakty, tym bardziej że Komisja posiadała inne dane, z których wnioskowała, iż spotkania odbywały się w celu dokonania uzgodnienia cen sprzedaży produktów. W tej sytuacji pytania zadane przez Komisję mogły zmuszać przedsiębiorstwo do przyznania się do dokonania naruszenia i tym samym naruszać jego prawo do obrony[652]. Sąd stanął zatem na stanowisku, że od chwili wszczęcia postępowania wyjaśniającego obowiązek udzielenia odpowiedzi na pytania dotyczy wyłącznie pytań o fakty, a obowiązek dostarczenia dokumentów dotyczy wyłącznie dokumentów już istniejących. Przy tak ustalonych zasadach dostarczania informacji i dokumentów nic nie stoi na przeszkodzie temu, by na etapie postępowania sądowego przedsiębiorstwo mogło realizować swoje prawo do obrony poprzez wykazywanie,

---

646 A. Andreangeli, *EU Competition Enforcement and Human Rights*, Edward Elgar, Cheltenham, UK/ Northhampton, MA, USA, 2008, s. 267.
647 I. Forrester, *Modernization of EC Competition Law*, Fordham International Law Journal, 1999, vol. 23, issue 4, s. 1079.
648 Wyrok Sądu z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie T-112/98 *Mannesmannröhren-Werke p. Komisji*, Zb. Orz. 2001, s. II-729.
649 Pkt 77.
650 Pkt 59–64.
651 Pkt 66–67.
652 Por. pkt 71 i 73.

że informacje i dokumenty, jakie dostarczyło, mają inne znaczenie niż to, jakie przypisała im Komisja[653]. W drugiej kolejności należy zwrócić uwagę, że z wyroku tego wynika, iż Sąd uznał ochronę przed samooskarżeniem ustaloną zgodnie z regułami wynikającymi ze sprawy *Orkem* za równoważną z zakresem gwarancji wynikających z art. 6 ust. 1 EKPCz[654]. Sąd podkreślił przy tym, że przedsiębiorstwom należy przyznać wolność od samooskarżania w postępowaniach w sprawach konkurencji jednakże tylko w zakresie niezbędnym, czyli takim, który nie uniemożliwi Komisji wykonywania jej zadań.

Wyrok w tej sprawie został także skrytykowany w piśmiennictwie. P.R. Willis krytykował to, że Sąd nie rozszerzył uprawnienia do wolności od samooskarżania się i poprzestał na rozwiązaniach wynikających z wyroku w sprawie *Orkem*. Przede wszystkim skrytykował jednak to, że Sąd odrzucił możliwość powoływania się przez przedsiębiorstwa na naruszenie art. 6 EKPCz przed sądami UE. Jak wskazał, Sąd z jednej strony odwołuje się do ogólnych zasad prawa, które są współtworzone przez EKPCz, z drugiej strony odmawia przedsiębiorstwom możliwości opierania się na interpretacji prawa dokonywanej przez ETPCz. W rezultacie EKPCz jest interpretowana tak, jak chce tego Sąd, a nie tak, jak robi to ETPCz. P.R. Willis zwrócił uwagę także na to, że państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania zapisów EKPCz niezależnie od tego, czy czynią to instytucje UE. W jego ocenie oznacza to, że jedyną drogą zmiany sposobu działania Komisji jest wszczęcie postępowania wobec jednego lub więcej państw członkowskich za naruszenie przestrzegania ETPCz w Rozporządzeniu 17/62[655].

W późniejszych orzeczeniach TS dokonywał nieco innej oceny konieczności dostosowania swojego orzecznictwa do orzecznictwa ETPCz, a ponadto ustalił okoliczności, w jakich może zostać ustalone naruszenie przez Komisję prawa przedsiębiorstwa do niezeznawania przeciwko sobie.

I tak, w sprawie *PVC II*[656]TS stwierdził, iż sądy unijne muszą brać pod uwagę rozwój orzecznictwa ETPCz przy interpretacji praw podstawowych[657]. Ponadto wskazał, że skarżący powinien udowodnić po pierwsze użycie wobec niego przymusu w celu uzyskania informacji, a po drugie istnienie naruszenia prawa, na które się powołuje (prawa do niedostarczania dowodów przeciwko sobie)[658]. Naruszenie prawa do niezeznawania przeciwko sobie nie następuje w sytuacji skierowania przez Komisję zwykłej prośby o udzielenie informacji, na którą przedsiębiorstwo nie ma obowiązku udzielenia odpowiedzi, ani też wtedy, gdy nielegalność prośby nie miała wpływu na zgodność z prawem ostatecznej decyzji (w tej sprawie strony odmówiły udzielenia odpowiedzi na

---

653 Por. pkt 77 i 78.

654 Por. pkt 77. Argumentację tę Sąd powtarza następnie w wyroku z dnia 29 kwietnia 2004 r., w sprawach połączonych T-236/01, T-239/01, od T-244/01 do T-246/01, T-251/01 i T-252/01 *Tokai Carbon p. Komisji*, ECLI:EU:T:2004:118, pkt 404–406.

655 P.R. Willis, *"You have the right to remain silent…" or do you: the privilege against self-incrimination following Mannesmannröhren-Werke and other recent decisions*, European Competition Law Review, 2001, vol. 22, nr 8, s. 318, 319.

656 Wyrok z dnia 15 października 2002 r. w połączonych sprawach C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P, C-251/99 P, C-252/99 P, C-254/99 P *Limburgse Vinyl Maatschappij i in. p. Komisji*, Zb. Orz. 2002, s. I-8375. Wyrok w tej sprawie poprzedzał Wyrok Sądu z dnia 20 kwietnia 1999 r. w sprawach połączonych T-305/94, T-306/94, T-307/94, T-313/94 do T 316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 *Limburgse Vinyl Maatschappij i in. p. Komisji*, Zb. Orz. 1999, s. II-00931.

657 Pkt 274 – cyt.: „Strony są zgodne co do tego, że od czasu orzeczenia w sprawie *Orkem* nastąpił dalszy rozwój orzecznictwa ETPCz, wynikający z orzeczeń w sprawie *Funke* (…), *Saunders* (…) i *J.B.* (…), który sądy unijne muszą brać pod uwagę przy interpretacji praw podstawowych".

658 Pkt 275.

pytanie albo zaprzeczyły faktom, o które były pytane)[659]. Wyrok w tej sprawie wymaga uwagi także z tego względu, że TS uszczegółowił w nim, kiedy pytanie zadane przez Komisję narusza standardy wynikające z wyroku w sprawie *Orkem* polegające na tym, że przedsiębiorstwo ma „prawo do niebycia zmuszanym przez Komisję do przyznania się do dokonania naruszenia" (ang. *the right of undertakings not to be compelled by the Commission to admit their participation in an infringement)*. TS stwierdził, że wskazane prawo oznacza, iż w przypadku sporu co do zakresu pytania należy ustalić, czy odpowiedź przedsiębiorstwa, do którego skierowane jest pytanie, w rzeczywistości jest równoznaczna z przyznaniem się do naruszenia i powoduje naruszenie jego prawa do obrony[660]. Wydaje się, że w ten sposób TS potwierdził, iż przedsiębiorstwo ma obowiązek udzielania informacji tylko w zakresie faktów, jednocześnie uznał, że ustalenie, czy pytanie Komisji ma charakter inkryminujący, wymaga przeprowadzenia „testu dopuszczalności pytania" w świetle okoliczności danej sprawy.

Dokonując analizy tego wyroku, W.P.J. Wils zwrócił uwagę, że zaakcentowanie przez TS konieczności brania pod uwagę rozwoju orzecznictwa ETPCz w zakresie wolności od samooskarżania dawało podstawy do przypuszczeń, że w wyroku tym TS wypowie się, czy wyrok w sprawie *Orkem* jest nadal dobry, biorąc pod uwagę najnowsze orzecznictwo ETPCz. TS uniknął jednakże odpowiedzi w tym zakresie, gdyż ze względu na okoliczności sprawy uznał to za zbędne[661]. Podobnie J.S. Venit i T. Louko zauważają, że w orzeczeniu w sprawie *PVC II* Trybunał tak naprawdę uniknął odpowiedzi na pytanie, czy Sąd popełnił błąd poprzez zezwolenie Komisji na wykorzystanie inkryminujących dowodów uzyskanych w odpowiedzi na prośbę wystosowaną na podstawie art. 11 Rozporządzenia 17/62. Trybunał orzekł bowiem jedynie, że nie jest konieczne rozstrzyganie o tym, czy nastąpiło naruszenie art. 11, ponieważ strony nie udowodniły, że dostarczyły inkryminujące informacje[662]. B. Vesterdorf dokonując analizy wyroku w sprawie *PVC II*, zwrócił natomiast uwagę na trzy aspekty. W pierwszej kolejności podkreślił, że TS słusznie powiązał prawo do niezeznawania przeciwko sobie z przymusem, ponieważ przymus jest głównym elementem, który może wpłynąć na to, że osoba złoży inkryminujące zeznanie, którego nie będzie w stanie przedstawić w innym świetle na późniejszych etapach postępowania. W drugiej kolejności zwrócił uwagę na to, że TS bardzo wyraźnie podkreślił zależność swojego orzecznictwa od EKPCz przy dokonywaniu wykładni praw podstawowych, co rzuca nowe światło na orzecznictwo TS, gdyż ten orzekał dotychczas, że nie ma obowiązku dostosowywania swoich orzeczeń do orzeczeń ETPCz. Po trzecie, TS pozostawił otwartą kwestię błędnego (zgodnego z wyrokiem w sprawie *Orkem*) rozstrzygnięcia Sądu w zakresie zgodności z prawem informacji pozyskanych przez Komisję[663]. W kolejnym wyroku, wydanym w sprawie *SGL Carbon*[664], TS odmien-

659 Pkt 279 i 282. Taki tok rozumowania został następnie powtórzony w wyroku TS z dnia 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-407/04 P *Dalmine p. Komisji*, Zb. Orz. 2007, s. I-829 (pkt 32 i 35). TS orzekł, że Dalmine nie mogła powołać się na naruszenie prawa do niezeznawania przeciwko sobie, dlatego że nie była zobowiązana do udzielenia informacji pod groźbą kary (Komisja skierowała do niej zwykłą prośbę o przekazanie informacji).

660 Pkt 273.

661 W.P.J. Wils, *Self-incrimination in EC Antitrust Enforcement: A Legal and Economic Analysis*, World Competition, 2003, vol. 24, nr 4, s. 12.

662 J.S. Venit, T. Louko, *The Comissions New Power to Question and Its Implication on Human Rights*, in: B.E. Hawk (ed.), *Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute*, New York 2005, s. 698.

663 B. Vesterdorf, *Legal Professional Privilege and The Privilege Against Self-incrimination in the EC Law, Recent Developments and Current Issues*, in: B.E. Hawk (ed.), *Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute*, New York 2005, s. 715–717.

664 Wyrok z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie C-301/04 P *Komisja p. SGL Carbon AG*, Zb. Orz. 2006, s. I-05915.

nie niż w sprawie *PVC II* wskazał, że po wyroku w sprawie *Orkem* zauważa rozwój orzecznictwa sądu w Strasburgu, co jednak w jego ocenie nie powoduje podważenia dotychczasowych zasad wynikających z orzeczenia w sprawie *Orkem*[665].

Wyroki wydane w sprawach *Mannesmannröhren-Werke* (2001), *PVC II* (2002), *SGL Carbon* (2006) pokazują, że pomimo uznania konieczności zapewnienia przedsiębiorstwom prawa do wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach konkurencji i świadomości istnienia równoległego orzecznictwa ETPCz w zakresie wolności od samooskarżania się, Sąd i TS dokonywały autonomicznej wykładni prawa do niezeznawania przeciwko sobie, przy której priorytetem było przede wszystkim zapewnienie efektywności postępowaniom prowadzonym przez Komisję. Jak wskazuje A. Andreangeli, z orzeczeń tych wynika, że aby stwierdzić naruszenie wolności od samooskarżania się, musi istnieć przymus ze strony Komisji. Jeśli potencjalnie inkryminujące pytanie było zadane w formie zwykłej prośby Komisji, to nie istnieje możliwość stwierdzenia naruszenia prawa. Naruszenie można rozważać dopiero, kiedy prośba stanie się wiążąca dla adresata pytania. Po drugie, naruszenie prawa musi być rzeczywiste, czyli musi mieć realny wpływ na przebieg postępowania. Ta zasada jest interpretowana jako obowiązek wykazania przez przedsiębiorstwo, że niezgodność z prawem decyzji zobowiązującej je do udzielenia informacji wpłynęła na niezgodność z prawem decyzji kończącej całe postępowanie. Dodatkowo przedsiębiorstwo musi wykazać, że dowody, o które zwracała się Komisja, powinny być pozyskane przez Komisję (ale nie od przedsiębiorstwa), która ma obowiązek udowodnienia przedsiębiorstwu dokonania naruszenia Traktatu. Jak wskazuje autorka, takie podejście TS do problematyki wolności od samooskarżania się rodzi szereg pytań o zgodność orzecznictwa TS ze standardami ochrony praw człowieka wypracowanymi przez ETPCz[666]. Z drugiej strony w piśmiennictwie prezentowany jest pogląd, że wyroki w sprawach *Mannesmannröhren-Werke* i *PVC II*, z których wynika, że przedsiębiorstwa muszą odpowiadać na pytania „wyłącznie natury faktycznej", mieszczą się w standardzie wyznaczonym przez ETPCz w sprawie *Saunders*[667].

Spośród innych wyroków dotyczących wolności od samooskarżania na uwagę zasługują orzeczenia w sprawach *Aalborg*[668], *Tokai Carbon*[669], *Amann & Söhne*[670] oraz *Brouwerij Haacht*[671], *Roquette Frères*[672], a także *Fresh Del Monte Produce Inc*[673] oraz *Goldfish BV i in.*[674]

---

665 Pkt 43.
666 A. Andreangeli, *EU Competition Enforcement…*, s. 134–135.
667 Ch. Kerse, N. Khan, *EC antitrust procedure…*, s. 143.
668 Wyrok z dnia 7 stycznia 2004 r., sprawy połączone C-204/00 P, 205/00 P, 211/00 P, 213/00 P, 217/00 *P Aalborg Portland A/s p. Komisji*, Zb. Orz. 2004, s. I–123 – dot. odwołania od wyroku Sądu z dnia 15 marca 2000 r. w sprawie T-25/95 SA *Cimenteries CBR e.a. p. Komisji*, Zb. Orz. 2000, s. II–491.
669 Wyrok Sądu z dnia 29 kwietnia 2004 r. w połączonych sprawach T-236/01, T-239/01, T-244/01 do T-246/01, T-251/01, T 252/01 *Tokai Carbon p. Komisji*, Zb. Orz. 2004, s. II–1181.
670 Wyrok z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie T-446/05 *Amann & Söhne and Cousin Filterie p. Komisji*, Zb. Orz. 2010, s. II-01255.
671 Wyrok Sądu z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawie T-48/02 *Brouwerij Haacht p. Komisji*, Zb. Orz. 2005, s. II-05259.
672 Wyrok z dnia 27 września 2006 r. w sprawie T-322/01 *Roquette Frères p. Komisji*, Zb. Orz. 2006, s. II–3137.
673 Wyrok z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawach połączonych C-293/13 i C-294/13 P *Fresh Del Monte Produce Inc. p. Komisji* i *Komisja p. Fresh Del Monte Produce Inc.*, ECLI:EU:C:2015:416, **pkt 182–184.**
674 Wyrok Sądu z dnia 8 września 2016 r. w sprawie T-54/14 *Goldfih BV i in. p. Komisji*, ECLI: ECLI:EU-:T:2016:455.

W wyroku w sprawie *Aalborg* (2004) TS wypowiedział się w zakresie zasad pozyskiwania przez Komisję informacji od związku przedsiębiorstw. TS wyraził stanowisko, że prawo do milczenia nie zwalnia związku przedsiębiorstw od aktywnej współpracy z Komisją i od przekazywania dowodów przeciwko członkom związku[675].

W sprawie *Tokai Carbon* (2004) Sąd powtórzył stanowisko TS zajęte w sprawie *Mannesmannröhren-Werke*, że nie stanowi naruszenia prawa do obrony zobligowanie przedsiębiorstwa do udzielenia odpowiedzi na pytania czysto faktyczne i przedłożenia dokumentów już istniejących[676] i jednocześnie określił, jakiego rodzaju pytania Komisji nie są dopuszczalne, biorąc pod uwagę prawo przedsiębiorcy do obrony. W jego ocenie Komisja, jeśli podejrzewa antykonkurencyjny cel spotkań, to nie jest uprawniona do żądania od przedsiębiorców informacji o cel spotkań, o tym, co wydarzyło się na spotkaniach ani o wynikach spotkań. Udzielenie odpowiedzi na takie żądanie Komisji zmuszałoby przedsiębiorstwo do przyznania się do dokonania naruszenia. W ocenie Sądu te same zasady odnoszą się do żądania kopii protokołów ze spotkań, dokumentów związanych z przygotowaniem spotkań i dokumentów roboczych, odręcznych notatek czy dokumentów zawierających ustalenia w zakresie podwyższenia cen[677]. W piśmiennictwie wskazuje się, że orzeczenie w sprawie *Tokai Carbon* stanowi wyłom w orzecznictwie TS, ale jest wewnętrznie sprzeczne. Sprzeczność wynika z tego, że skoro Sąd uznał, iż obowiązek dostarczenia istniejących wcześniej dokumentów (ang. *pre-existing documents*) nie narusza prawa do niezeznawania przeciwko sobie, to trudno pogodzić to ze stwierdzeniem Sądu, że Komisja narusza prawa przedsiębiorcy, żądając wydania istniejących wcześniej dokumentów, takich jak protokoły ze spotkań, notatki, dokumenty robocze[678]. Trzeba mieć też na uwadze, że na skutek odwołania Komisji wyrok Sądu w tej sprawie został uchylony wyrokiem TS w sprawie *SGL Carbon AG*[679] m.in. z powodu wewnętrznej sprzeczności. TS stwierdził, że ocena obowiązku dostarczania Komisji informacji dokonana przez Sąd nie uwzględnia treści art. 11 Rozporządzenia 17/62 w rozumieniu wynikającym z wykładni Trybunału i przez to osłabia zasadę współpracy będącej obowiązkiem przedsiębiorstw, wobec których Komisja prowadzi dochodzenie[680].

Wyroki w sprawach *Brouwerij Haacht* (2005) i *Amann & Söhne* (2010) dotyczyły zagadnienia związanego z udzieleniem przez przedsiębiorstwo informacji mimo braku takiego obowiązku ze względu na przekroczenie przez Komisję jej uprawnień dochodzeniowych. Sądy potwierdziły w tych wyrokach, że w przypadku gdy Komisja w żądaniu udzielenia informacji skierowanym na podstawie art. 11 Rozporządzenia nr 17/62, oprócz zadania pytań dotyczących okoliczności czysto faktycznych i zażądania przedstawienia istniejących już dokumentów, domaga się od przedsiębiorstwa opisania przedmiotu i przebiegu szeregu spotkań, w których uczestniczyło, a także rezultatów lub wniosków z tych spotkań, podczas gdy jasne jest, że Komisja podejrzewa, iż przedmiotem tych spotkań było ograniczenie konkurencji, żądanie takie może zmuszać przedsiębiorstwo, do którego zostało skierowane, do przyznania się

675 Pkt 207–208.
676 Pkt 406.
677 Pkt 407 i 408.
678 Ch. Khan w: Ch. Kerse, N. Khan, *EC Antitrust procedure…*, s.142; oraz B. Turno w: *Prawo odmowy przekazania informacji służącej wykryciu naruszenia reguł konkurencji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, RPEiS, 2009, z. 3, s. 42.
679 Wyrok TS z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie C-301/04 P *Komisja p. SGL Carbon AG*, (2006) ECR, s. I-05915, pkt 42–49.
680 Pkt 47.

do uczestnictwa w naruszeniu unijnych reguł konkurencji, wobec czego przedsiębiorstwo to nie jest zobowiązane do udzielania odpowiedzi na tego rodzaju pytania. Okoliczność, że przedsiębiorstwo dostarczyło jednak informacje w tym zakresie, należy uznać za współpracę z własnej inicjatywy przedsiębiorstwa, mogącą uzasadnić obniżenie kwoty grzywny. Z powodu dobrowolnego udzielenia odpowiedzi na żądanie Komisji przedsiębiorstwa nie mogą utrzymywać, iż ich prawo do powstrzymania się od samooskarżenia zostało naruszone [681].

Wyrok TS w sprawie *Roquette Frères* (2006)[682] miał związek z programem leniency. W tej sprawie przedsiębiorstwo domagało się dalszej redukcji kary w ramach programu leniency z tego powodu, że odpowiedziało na kilka inkryminujących pytań. Komisja wskazywała, że pytania nie były tego rodzaju, aby naruszały prawo do samoobrony, a nawet jeśliby założyć, że były, to przedsiębiorstwo było uprawnione do odmowy udzielenia odpowiedzi. TS oddalił skargę, wskazując, że przedsiębiorstwo mogło powstrzymać się od udzielenia odpowiedzi na pytania. Ryzyko odmowy udzielenia informacji wiązało się tylko z nieuzyskaniem dalszej redukcji kary. Przedsiębiorstwo nie udzieliło informacji w odpowiedzi na zwykłą prośbę Komisji, tylko w odpowiedzi na żądanie Komisji, a zatem nie z własnej inicjatywy, a to nie może świadczyć o „spontanicznej współpracy" z Komisją, koniecznej do uzyskania dalszej redukcji kary[683].

Wyrok w sprawie *Fresh Del Monte Produce Inc.* (2013) jest natomiast przykładem najnowszego orzecznictwa TS. Charakterystyczne jest to, że w wyroku tym TS utrzymał zasady dotyczące wolności od samooskarżania wypracowane w wyroku w sprawie *Orkem* i uwzględnił odwołanie Komisji od korzystnego dla przedsiębiorstwa wyroku Sądu[684]. Sąd obniżył grzywnę nałożoną na przedsiębiorstwo, gdyż ustalił, że Komisja, zanim zwróciła się do przedsiębiorstwa z żądaniem udzielenia informacji, nie mogła polegać na żadnej innej okoliczności, która potwierdzałaby jej wiedzę na temat antykonkurencyjnego charakteru jego kontaktów z innym przedsiębiorstwem. Przedsiębiorstwa podejrzane o naruszenie nie przekazały Komisji ani notatek ze spotkań, ani raportów z kontaktów. Treść, harmonogram i częstotliwość dokonywanej między przedsiębiorstwami wymiany informacji wynikała wyłącznie ze składanych przez te przedsiębiorstwa oświadczeń. Komisja swoją wiedzę o porozumieniu czerpała z odpowiedzi na pytania: „Jakie tematy zazwyczaj poruszano?", „Proszę wyjaśnić, co Państwo rozumieją przez *rozmowy ze spółką Dole w środy po południu na temat cen oficjalnych*?"[685]. W tej sytuacji Sąd uznał, że przedsiębiorstwo dostarczyło Komisji dobrowolnie informacji w zakresie, w którym nie było do tego zobowiązane, z naruszeniem swojego prawa do wolności od samooskarżania. Uwzględnienie przez TS odwołania Komisji od wyroku Sądu[686] prowadzi do wniosku, że TS od czasu orzeczenia w sprawie *Orkem* bardzo restrykcyjnie i w sposób niezmienny postrzega obowiązek przedsiębiorstw do przekazywania Komisji informacji, a wyroki Sądu, które przyznają

---

681 Wyrok Sądu z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawie T-48/02 *Brouwerij Haacht p. Komisji*, Zb. Orz. 2005, s. II-5259, pkt 107. Wyrok z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie T-446/05 *Amann & Söhne and Cousin Filterie p. Komisji*, Zb. Orz. 2010, s. II-01255, pkt 325-329.
682 Wyrok z dnia 27 września 2006 r. w sprawie T-322/01 *Roquette Frères p. Komisji*, Zb. Orz. 2006, s. II-3137.
683 Pkt 263-266.
684 Wyrok Sądu z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie **T-587/08** *Fresh Del Monte Produce Inc. p. Komisji*, ECLI:EU:T:2013:129.
685 Ibidem, pkt 848-849.
686 Zob. wyrok TS z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie C-293/13/P *Fresh Del Monte Produce Inc. p. Komisji*, ECLI:EU:C:2015:416.

przedsiębiorstwom zwiększony zakres wolności od samooskarżania, nie są przez TS akceptowane. TS rozpatrując odwołanie Komisji, zupełnie pominął aspekt wykroczenia przez Komisję poza granice pytań dopuszczone wyrokiem w sprawie *Orkem* i poprzestał na stwierdzeniu, że udzielenie odpowiedzi na zwykłą prośbę Komisji nie stanowi podstawy obniżenia grzywny, albowiem dobrowolna współpraca z Komisją ma miejsce tylko wtedy, gdy przedsiębiorstwo dostarczy informacji niepytane, a zatem gdy Komisja nie żądała uprzednio informacji ani w formie zwykłej prośby, ani decyzji[687].

Istotny dla rozważań dotyczących standardu wolności od samooskarżania się jest także wyrok w sprawie *Goldfish BV i in.* (2016)[688], który dotyczył zagadnienia dopuszczalności wykorzystania przez Komisję dowodu pozyskanego w sposób sprzeczny z prawem państwa członkowskiego. Sprawa dotyczyła nagranej potajemnie rozmowy telefonicznej pomiędzy konkurentami, z której została sporządzona prywatna notatka. Nagranie i notatka zostały następnie uzyskane przez Komisję w toku legalnie przeprowadzonej kontroli i wykorzystane jako dowody w postępowaniu. W istocie wyrok dotyczył zatem zagadnienia korzystania przez Komisję z dowodu nielegalnego, naruszającego wolność od samooskarżania się oraz korzystania z tzw. owoców drzewa zatrutego, czyli informacji uzyskanych „z pomocą" dowodu nielegalnego[689]. Sąd orzekł w tej sprawie, że w postępowaniu przed Komisją nie obowiązuje zakaz wykorzystywania dowodów pozyskanych z naruszeniem praw podstawowych. Dowody takie mogą być przez Komisję wykorzystane, gdy przedsiębiorstwo miało zapewnione prawo do rzetelnego procesu i prawo do obrony oraz dowód taki nie stanowił wyłącznego materiału dowodowego, na którym oparło się rozstrzygnięcie[690]. Wyrok Sądu wydany w tej sprawie był odzwierciedleniem stanowiska ETPCz zajętego w sprawach *Schenk*[691] i *Popescu*[692]. Z wyroku tego można wyprowadzić wniosek, że pierwotne pozyskanie przez stronę dowodu w sposób nielegalny co do zasady nie oznacza zakazu wykorzystania go przez organ ochrony konkurencji i nie skutkuje wyłączeniem go z akt sprawy prowadzonej przez ten organ, pod tym jednak warunkiem, że postępowanie jako całość było rzetelne. Należy jednak zwrócić uwagę, że sądy unijne inaczej podchodzą do zagadnienia wykorzystania w postępowaniu dowodu w sytuacji, gdy nie strona, lecz Komisja pozyskała go w sposób bezprawny. Przykładowo w wyroku w sprawie *Roquette Frères* (2002) TS orzekł, że Komisja nie może wykorzystać w postępowaniu żadnych dowodów, które zebrała w trakcie kontroli, która została przeprowadzona na podstawie decyzji, która została następnie

687 Zob. wyrok TS z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie C-293/13/P *Fresh Del Monte Produce Inc. p. Komisji*, ECLI:EU:C:2015:416, pkt 183–184.
688 Wyrok Sądu z dnia 8 września 2016 r. w sprawie T-54/14 *Goldfih BV i in. p. Komisji*, ECLI: ECLI:EU-:T:2016:455.
689 Zob. M. Mroczek, *Owoce zatrutego drzewa vs. owoce morza. Dopuszczalność wykorzystywania dowodów bezprawnych w postępowaniu antymonopolowym przed Komisją. Glosa do wyroku Sądu z dnia 8 września 2016 r. w sprawie T-54/14 Goldfih BV i in. p. Komisji*, iKAR, 2017, nr 5(6), s. 83–95.
690 Pkt 54, 55, 62. Zob. także wyrok Sądu z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie T-48/05 *Franchet i Byk p. Komisji*, Zb. Orz. 2008, s. II-01585, pkt 74–75, w którym Sąd w podobny sposób orzekł w sytuacji pozyskania dokumentu w sposób nielegalny przez stronę. Inaczej jednak w wyroku TS z dnia 17 grudnia 1981 r. w sprawach połączonych od 197/80 do 200/80, 243/80, 245/80 *Ludwigshafener Walztmühle in. p. Radzie i Komisji*, Zb. Orz. 1981, s. 03211, pkt 16, gdzie TS uznał, że jeśli istnieją wątpliwości co do charakteru dokumentu lub pozyskania go przez interwenienta w sposób zgodny z prawem, dokument musi zostać pominięty.
691 Wyrok ETPC z dnia 12 lipca 1988 r., *Schenk p. Szwajcarii*, skarga nr 10862/84, § 48.
692 Wyrok ETPC z dnia 26 kwietnia 2007 r., *Popescu p. Rumunii*, skarga nr 71725/01, § 106.

unieważniona[693]. Sądy unijne odróżniają tym samym sytuację, w której dowody zostały pozyskane przez strony postępowania niezgodnie z prawem materialnym (takie dowody mogą być dopuszczone) i sytuację, w której dowody zostały uzyskane przez Komisję niezgodnie z procedurą (takie dowody są niedopuszczalne)[694].

4.4 Wyrok w sprawie *Otto*

Spośród wyroków wydanych po wyroku w sprawie *Orkem* na szczególną uwagę zasługuje wyrok w sprawie *Otto*[695] (1993). W wyroku tym TS doprecyzował zakres reguły *Orkem*, stwierdzając, że nie znajduje ona zastosowania w krajowych postępowaniach cywilnych przed sądami w sprawach związanych ze stosowaniem art. 85 lub 86 TWE (obecnie art. 101 i 102 TFUE). TS wskazał, że wdrożenie art. 85 i 86 Traktatu przez organy krajowe jest co do zasady regulowane krajowymi zasadami proceduralnymi. Przestrzeganie prawa wspólnotowego (obecnie unijnego), a w szczególności jego praw podstawowych, celem zagwarantowania osobom prawa do obrony jest więc definiowane przez reguły proceduralne państw członkowskich. Reguły te mogą różnić się od tych, które obowiązują w procedurze wspólnotowej[696]. W przypadku postępowań cywilnych, które nie dotyczą relacji publicznych i nie prowadzą do nałożenia kary przez organ publiczny, prawo wspólnotowe nie wymaga, aby zagwarantować stronom prawo do nieudzielania odpowiedzi, które mogą stanowić przyznanie istnienia naruszenia reguł konkurencji[697]. Z wyroku w sprawie *Otto* wynika jednakże także drugi istotny wniosek, który ma wpływ na postrzeganie wolności

---

693 Wyrok TS z dnia 22 października 2002 r. w sprawie C-94/00 *Roquette Frères p. Komisji*, Zb. Orz. 2002, s. I-9011, pkt 49; M. Bernatt, *Powers of Inspection of the Polish Competition Authority. Question of Proportionality*, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, 2011, 4(5), s. 63.
694 M. Mroczek, *Owoce zatrutego drzewa vs. owoce morza...*, s. 91–92.
695 Wyrok z dnia 10 listopada 1993 r. w sprawie C-60/92 *Otto BV p. Postbank*, Zb. Orz. 1993, s. 1-05683. Sprawa w istocie dotyczyła sporu cywilnego zawisłego przed holenderskim sądem. Otto było przedsiębiorstwem pocztowym i prawie połowa płatności dokonywanych przez jego klientów była obsługiwana poprzez przelewy z kont posiadanych przez klientów w Postbank na konto Otto prowadzone w Postbank. Postbank poinformował Otto, że zamierza wprowadzić opłatę za każdy transfer. Otto zwrócił się do Prezesa Arrondissementsrechtbank w Amsterdamie o zakazanie Postbankowi wprowadzenia opłaty. Wprowadzony na rzecz Otto okres przejściowy w zakresie pobierania opłaty został uchylony przez wyrok Gerechtshof (Regionalnego Sądu Odwoławczego) w Amsterdamie. Wtedy Otto zwrócił się do Arrondissementsrechtbank (Sądu Rejonowego) w Amsterdamie o zabezpieczające przesłuchanie świadków w celu ustalenia pewnych faktów przed ewentualnym procesem wobec Postbanku o naruszenie art. 85 i 86 Traktatu. Otto powołał na świadków członków zespołu zarządzającego Postbanku. Zastosowanie „zabezpieczającego" przesłuchania świadków miało podstawę w art. 190 i 214 (1) holenderskiego kodeksu postępowania cywilnego. Od czasu reformy holenderskiej procedury w 1988 r. strona powołana na świadka miała obowiązek zeznawać, lecz mogła uchylić się od tego obowiązku, powołując się na to, że zeznanie mogłoby narazić ją albo jej bliskich na odpowiedzialność karną. Pozycja strony powołanej na świadka różniła się od pozycji „zwykłego" świadka tym, że strona nie mogła być ukarana pozbawieniem wolności w celu zmuszenia jej do dostarczenia dowodów. Z drugiej strony sąd mógł wyciągnąć niekorzystne wnioski z jej milczenia. Sąd mógł także zażądać wyjaśnienia powodów milczenia. W toku przeprowadzonego przesłuchania świadków Otto ustalił określone fakty. Postbank zgłosił wtedy zarzut naruszenia jego prawa do obrony z tego względu, że holenderska procedura zmuszała go do dostarczenia dowodów żądanych przez Otto, co jest niezgodne z generalnymi zasadami obowiązującymi w prawie wspólnotowym. W tej sytuacji sąd holenderski zwrócił się do TS o rozstrzygnięcie zagadnienia, czy sąd narodowy przy ocenie zastosowania zabezpieczającego przesłuchania świadków, które ma miejsce przed wszczęciem procesu cywilnego, jest zobowiązany przez art. 5 Traktatu do zastosowania reguły stanowiącej, że przedsiębiorstwo nie jest zobowiązane do udzielenia odpowiedzi na pytanie, jeśli odpowiedź wiąże się z przyznaniem, że zostały naruszone reguły konkurencji – por. pkt 3–8 wyroku.
696 Pkt 14.
697 Pkt 17–18.

od samooskarżania. Trybunał w wyroku tym wskazał, że informacje uzyskane w toku cywilnego postępowania krajowego pomiędzy przedsiębiorcami mogą zostać przekazane Komisji, w szczególności przez zainteresowaną stronę, jednakże Komisja (lub właściwy organ krajowy), stosownie do wyroku w sprawie *Orkem*, nie może wykorzystać tych informacji do stwierdzenia naruszenia reguł konkurencji w postępowaniu, które może skutkować nałożeniem sankcji lub jako dowód uzasadniający wszczęcie postępowania (dochodzenia) przed takim postępowaniem[698]. Zatem w wyroku w sprawie *Otto* Trybunał stwierdził, iż postępowania cywilne w sprawach konkurencji dotyczących naruszenia przepisów unijnych toczą się wedle przepisów proceduralnych państw członkowskich. Ze względu na zasadę autonomii proceduralnej i ze względu na brak zagrożenia sankcją nie istnieje konieczność przestrzegania w tych postępowaniach zasad wynikających z wyroku *Orkem*. Jednak, zgodnie z zasadami wynikającymi z wyroku *Orkem*, informacje pozyskane w postępowaniach cywilnych nie mogą być wykorzystane ani przez organ krajowy, ani przez Komisję do wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia unijnych reguł konkurencji.

W piśmiennictwie wskazuje się, że wyrok w sprawie *Otto* jest przykładem ilustrującym badanie przez Trybunał przestrzegania w procedurze krajowej przez organ krajowy standardów minimalnych ochrony praw podstawowych. W wyroku tym Trybunał sformułował zakaz dowodowy, który musi być stosowany przy prowadzeniu spraw w oparciu o procedury krajowe. Jest to zakaz powoływania się przez organ na wyniki postępowania cywilnego stwierdzającego naruszenie zasad konkurencji. Celem takiego zakazu dowodowego jest uniemożliwienie organom antymonopolowym uzyskania w trybie cywilnym „przyznania się do winy" jednostki, które byłoby podstawą jej karania[699].

Reasumując – wyrok w sprawie *Otto* pozwala przyjąć, że organy krajowe w krajowych postępowaniach cywilnych dotyczących naruszenia unijnych przepisów konkurencji nie są zobowiązane do stosowania procedur związanych z wolnością od samooskarżania, jakie obowiązują Komisję w świetle wyroku w sprawie *Orkem*. Z drugiej jednak strony TS może wpływać na autonomię proceduralną państw członkowskich, albowiem stoi na straży przestrzegania przez organy krajowe standardów ochrony praw przedsiębiorcy w unijnych postępowaniach w sprawach konkurencji.

5. Wnioski

Dokonując analizy orzecznictwa z okresu stosowania przez Komisję Rozporządzenia 17/62, a następnie Rozporządzenia 1/2003, można zauważyć, że stanowisko sądów unijnych w kwestii wolności od samooskarżania w postępowaniach w sprawach konkurencji prowadzonych przez Komisję ewaluowało, jednakże nie doprowadziło do przyznania przedsiębiorstwom absolutnego prawa do milczenia, a jedynie do przyznania im ograniczonej wolności od samooskarżania. TS niezmiennie wskazuje, że przedsiębiorstwa mają obowiązek aktywnie współdziałać z Komisją i dostarczać jej informacje i dokumenty nawet wtedy, gdy na ich podstawie Komisja może dokonać ustalenia, że to lub inne przedsiębiorstwo dokonało naruszenia prawa konkurencji. Jakkolwiek TS w wyroku w sprawie *Orkem* uznał, że niedopuszczalne jest żądanie przez Komisję

698 Pkt 20.
699 M.P. Kaszubski, *Dochodzenie roszczeń opartych na prawie wspólnotowym a autonomia proceduralna państw członkowskich – przegląd orzecznictwa ETS*, Studia Prawno-Europejskie, t. VII, s. 284, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004, s. 300.

opisania w szczegółach uzgodnionych działań, jakie zostały zaplanowane, i potwierdzenia udziału w porozumieniu, którego przedmiotem było uzgodnienie cen, a w konsekwencji, że Komisja np. nie może domagać się od przedsiębiorstwa opisania i przebiegu spotkań, w których uczestniczyło (zob. wyroki w sprawach *Brouwerij Haacht* i *Amann & Söhne*), to praktyka orzecznicza TS wskazuje na to, że w niektórych sprawach (zob. wyrok w sprawie *Fresh Del Monte Produce Inc.*) TS uznaje takie pytania za dopuszczalne, a udzielenie na nie odpowiedzi nie stanowi w jego ocenie podstawy do obniżenia grzywny z uwagi na dobrowolną współpracę z Komisją.

Od czasu wyroków w sprawach *Orkem* i *Solvay* Trybunał wydał szereg wyroków, w których doprecyzował zasady dotyczące wolności od samooskarżania. Z analizy treści orzeczeń TS wywnioskować można, że jakkolwiek Komisja od chwili podjęcia czynności wyjaśniających wobec przedsiębiorstwa nie może nakładać na nie obowiązku udzielania odpowiedzi na pytania, przez które potwierdziłaby naruszenie prawa i które powodowałyby przyznanie się przedsiębiorstwa do dokonania naruszenia, to jednakże istnieje szereg wymogów szczególnych, które muszą dodatkowo być spełnione, aby przedsiębiorstwo mogło podnieść zarzut naruszenia prawa do niezeznawania przeciwko sobie. Do wymogów tych zalicza się:

1. istnienie przymusu ze strony Komisji, co oznacza, że obowiązek dostarczenia informacji musi wynikać z decyzji Komisji, a nie ze „zwykłej" prośby o udzielenie informacji;
2. naruszenie prawa do niezeznawania przeciwko sobie musi mieć rzeczywisty wpływ na przebieg postępowania i treść decyzji kończącej postępowanie;
3. przedsiębiorstwo musi wykazać, że ciężar dowodzenia określonych okoliczności spoczywał na Komisji.

Dodatkowo w orzecznictwie TSUE widać wyraźną tendencję ku temu, aby w sytuacjach wątpliwych, tj. wtedy gdy zadawane przez Komisję pytania o fakty mogą być postrzegane jako takie, które wymuszają na przedsiębiorstwie przekazanie dowodów równoznacznych z przyznaniem się do dokonania naruszenia, dawać priorytet uprawnieniom dochodzeniowym Komisji. Prowadzi to do tego, że w istocie wątpliwości w zakresie prawidłowości pytań formułowanych przez Komisję są interpretowane na niekorzyść przedsiębiorstwa. W takich sytuacjach sposobem zadośćuczynienia zarzutom przedsiębiorstwa dotyczącym naruszenia jego prawa do niezeznawania przeciwko sobie jest przyjmowanie, że skoro przedsiębiorstwo nie było zobowiązane do przekazania informacji albo było zobowiązane, lecz nie zakwestionowało zakresu informacji żądanych w decyzji i dobrowolnie udzieliło informacji, to powinno to jedynie wpływać na zmniejszenie wymiaru kary pieniężnej.

Z orzeczenia w sprawie *Otto* wynika ponadto, że TS uznaje się za kompetentny do badania krajowych postępowań w sprawach konkurencji mających związek ze stosowaniem prawa unijnego pod kątem przestrzegania w nich praw podstawowych.

Charakterystyczne dla nowszego orzecznictwa TS jest także to, że choć przywołuje on orzecznictwo ETPCz, to jednakże stoi na stanowisku, że nie powoduje ono podważenia dotychczasowych zasad wynikających z orzeczenia w sprawie *Orkem*. Powyższe może wynikać z tego, że, po pierwsze, w ocenie sądów unijnych zakres wolności od samooskarżania przyznany przedsiębiorstwom w sprawie *Orkem* jest równoważny ze

standardem konwencyjnym[700], lecz wolność od samooskarżenia przysługuje przedsiębiorstwom w zakresie niezbędnym, tj. takim, który nie uniemożliwi prowadzenia postępowań przez Komisję. Po drugie, może to wynikać z tego, że TS przyjmuje zasadę, iż osobom prawnym przysługuje ochrona praw podstawowych, jednakże zakres tej ochrony nie jest tożsamy z tą, na jaką mogą liczyć osoby fizyczne. Taki wniosek wypływa z wyroków wydanych w sprawie *National Panasonic i Hoechst*, gdzie Trybunał uznał, że okoliczność, iż postępowanie dotyczy przedsiębiorstwa będącego osobą prawną, może oznaczać, że zakres ochrony praw podstawowych jest mniejszy niż w przypadku osób fizycznych[701].

Na marginesie rozważań warto zwrócić uwagę na fakt, że restrykcyjne, autonomiczne względem orzecznictwa ETPCz jest także stanowisko TS w zakresie charakteru grzywien nakładanych przez Komisję, gdyż Trybunał nie uznał dotychczas wyraźnie ich karnego charakteru[702]. Restrykcyjna, autonomiczna względem orzecznictwa ETPCz wykładnia prawa przedsiębiorstwa do obrony w postępowaniach w sprawach konkurencji prowadzonych przez Komisję nie pojawiła się natomiast w orzecznictwie TS dotyczącym domniemania niewinności. Przykładowo, w wyrokach w sprawach *Hüls*[703], *Montecatini*[704] oraz *JFE*[705] TS uznał konieczność stosowania zasady domniemania niewinności zgodnie z rozstrzygnięciami ETPCz. Jest to istotne, gdyż w orzecznictwie unijnym przyjęte jest, że na Komisji spoczywa ciężar udowodnienia istnienia praktyki, jednocześnie jednak w postępowaniu przed Komisją na przedsiębiorstwie spoczywa ciężar wykazania okoliczności przeciwnych. Przedsiębiorstwo zobowiązane jest nie tylko przedstawić alternatywne wyjaśnienie faktów ustalonych przez Komisję, ale także przedstawić dowody obalające dowody zgromadzone przez Komisję[706]. Przedsiębiorstwo ponosi negatywne konsekwencje braku swojej aktywności dowodowej, nieprzedstawienie wyjaśnienia lub uzasadnienia danych okoliczności faktycznych może spowodować, że zostaną one uznane za udowodnione[707]. Komisja może

---

700 Por. wyrok w sprawie *Mannesmannröhren-Werke*, pkt 77, gdzie Sąd stwierdził, że prawo do obrony i prawo do rzetelnego procesu sądowego mają zastosowanie do prawa konkurencji i oferują ochronę równą ochronie zagwarantowanej na mocy art. 6 EKPCz.

701 Podobna linia orzecznicza pojawiła się w wyroku TS z dnia 14 maja 1974 r. w sprawie 7/43 *Nold p. Komisji*, pkt 12–15, *Zb. Orz. 1974, s. 00491*, gdzie Trybunał uznał, że prawo własności jest chronione przez prawo, ale podlega ograniczeniom, które zostały określone zgodnie z interesem publicznym.

702 Zob. wyrok TS z dnia 16 września 2003 r. w sprawie C-338/00 P *Volkswagen p. Komisji*, ECLI:EU-:C:2003:473, pkt 96; wyrok Sądu z dnia 1 lutego 2008 r. w sprawie T-276/04 *Compagnie Maritime Belge p. Komisji*, ECLI:EU:T:2008:237, pkt 66 – szerzej zob. D. Slater, S. Thomas, D. Waelbroeck, *Competition law proceedings before the European Commission and the right to a fair trial: no need for reform?*, European Competition Journal, 2009, vol. 5, nr 1, s. 116. Zob. także opinia Rzecznika Generalnego M. Watheleta z dnia 12 kwietnia 2018 r. w sprawie C-99/17 *Infineon Technologies AG p. Komisji*, pkt 96, przypis 35, ECLI:EU:C:2018:238.

703 Wyrok z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-199/92 P *Hüls p. Komisji*, Zb. Orz. 1999, s. *I-04287*, pkt 149–150.

704 Wyrok z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-235/92 P *Montecatini p. Komisji*, Zb. Orz. *1999, s. I-04539*, pkt 175 i 176.

705 Wyrok z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie T-67/00 *JFE I in. p. Komisji*, Zb. Orz. 2004, s. II-2501, pkt 178.

706 Por. art. 2 Rozporządzenia 1/2003. Także wyrok Sądu z dnia 8 lipca 2004 r., sprawy połączone T-67/00, T-68/00, T-71/00 oraz T-78/00 *JFE Engineering Corp. p. Komisji*, pkt 187; wyrok Sądu z dnia 20 kwietnia 1999 r., sprawy połączone T-305/94, T-306/94, T-307/94, T-313/94 do T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 oraz T-335/94 *Limburgse Vinyl Maatschappij NV i in. p. Komisji*, pkt 728.

707 Wyrok TS z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie T-132/07 *Fuji Electric Co. Ltd p. Komisji*, Zb. Orz. 2011, s. II-04091, pkt 85. Tak samo wyrok TS z dnia 7 stycznia 2004 r., sprawy połączone 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 Portland i in. p. Komisji*, pkt 79; także wyrok Sądu z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie T-120/04 *Peróxidos Orgánicos p. Komisji*, Zb. Orz. 2006, s. II-04441, pkt 53.

orzekać na podstawie domniemań[708]. Pomimo tak ukształtowanych reguł postępowania TS uznaje, że w zakresie, w jakim ciężar udowodnienia określonych okoliczności spoczywa na Komisji, przedsiębiorstwa korzystają z domniemania niewinności. Jak można wyczytać w uzasadnieniu wyroku w sprawie *JFE*[709]:

> „Jeżeli sąd ma wątpliwości, to należy je rozpatrywać na korzyść przedsiębiorstw będących adresatami decyzji stwierdzającej naruszenie. Sąd nie może zatem dojść do wniosku, że Komisja wykazała istnienie danego naruszenia w sposób zgodny z prawem, jeżeli ma jeszcze co do tego wątpliwości, w szczególności w ramach skargi o stwierdzenie nieważności decyzji nakładającej grzywnę. W tej ostatniej sytuacji należy bowiem uwzględnić zasadę domniemania niewinności, wyrażoną w szczególności w art. 6 ust. 2 EKPCz (…)".

W najnowszym orzecznictwie TS podtrzymuje stanowisko, iż zasada domniemania niewinności obowiązuje w postępowaniach dotyczących konkurencji, jeśli mogą one zakończyć się nałożeniem grzywien lub okresowych kar pieniężnych, przy czym, co istotne, źródeł domniemania niewinności doszukuje się obecnie w art. 48 ust. 1 KPP[710]. Trzeba mieć na uwadze, że zbieżne z orzecznictwem ETPCz jest także orzecznictwo TS dotyczące wykorzystywania przez organ w postępowaniu dowodów pozyskanych przez strony nielegalnie (*Goldfish BV i in.*)[711]. W takich sytuacjach TS, tak samo jak ETPCz, przyjmuje, że możliwe jest wykorzystanie w postępowaniu dowodu nielegalnego pod warunkiem, że postępowanie jako całość było rzetelne, tzn. strona miała w postępowaniu zapewnione prawo do obrony, a dowód nielegalny nie był jedynym dowodem w postępowaniu.

Wskazana rozbieżność w orzecznictwie antymonopolowym TS w zakresie stosowania standardów ETPCz może prowadzić do wniosku, że TS traktuje sprawy z zakresu konkurencji jako swoistą hybrydę, do której zasady procesowe znane w procedurze karnej lub wynikające z orzecznictwa ETPCz raz znajdują zastosowanie w pełnej rozciągłości, a innym razem tylko w ograniczonym zakresie. Jednocześnie trzeba zauważyć, że przy analizie orzeczeń TS trudno doszukać się jasnych kryteriów, które decydują o tym, które z gwarancji procesowych będą miały w sprawie zastosowanie w pełni, a które nie. W takiej sytuacji można stwierdzić, że wskazana powyżej niekonsekwencja w sposobie orzekania przez TS może prowadzić do niepewności prawa, albowiem przedsiębiorstwa nie mają pewności, które z gwarancji procesowych będą uznane za istniejące (a jeśli tak, to w jakim zakresie) w postępowaniu w sprawach konkurencji prowadzonym przez Komisję.

---

708 Wyrok TS z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie T-132/07 *Fuji Electric Co. Ltd p. Komisji*, pkt 86; wyrok TS z dnia 7 stycznia 2004 r., sprawy połączone 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 Portland i in. p. Komisji*, pkt 55–57; wyrok TS z dnia 21 września 2006 r. w sprawie C-113/04 P *Technische Unie p. Komisji*, Zb. Orz. 2006, s. I-08831, pkt 166; wyrok Sądu z dnia 8 lipca 2004 r., sprawy połączone T-67/00, T-68/00, T-71/00 oraz T-78/00 *JFE Engineering p. Komisji*, pkt 18; wyrok Sądu z dnia 20 kwietnia 1999 r., sprawy połączone T-305/94, T-306/94, T-307/94, T-313/94 do T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 oraz T-335/94 *Limburgse Vinyl Maatschappij NV i in. p. Komisji*, pkt 768–778, a w szczególności pkt 777.

709 Pkt 175–179.

710 Zob. wyrok TS z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie *E.ON Energie AG p. Komisji*, ECLI: ECLI:EU:C:2012:738, pkt 72; wyrok TS z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie C-439/08 *VEBIC p. Komisji*, Zb. Orz. 2010, s. I-12471, pkt 63; wyrok z dnia 21 stycznia 2016 r. w sprawie C-74/14 *Eturas p. Litwie*, ECLI:EU:C:2016:42, pkt 38.

711 Wyrok Sądu z dnia 8 września 2016 r. w sprawie T-54/14 *Goldfish BV i in. p. Komisji*, ECLI: ECLI:EU-:T:2016:455.

Na trudności z dokonaniem oceny, czy w konkretnym przypadku odpowiedź przedsiębiorstwa na wezwanie Komisji jest w rzeczywistości *równoznaczna* z przyznaniem, że doszło do naruszenia i czy Komisja zadała w danej sprawie pytania, na które odpowiedzi mogłyby *sugerować* przyznanie się przez dane przedsiębiorstwo do winy, zwraca się uwagę w literaturze co najmniej od czasu wydania przez TS wyroku w sprawie *PVC II*. Problem ten zdaje się być stale nierozwiązany, o czym świadczy opinia Rzecznika Generalnego N. Wahla[712]. Rzecznik skrytykował stanowisko Sądu, że

> „należy dokonać rozróżnienia w zależności od tego, czy pytania mogą zostać uznane za odnoszące się wyłącznie do faktów, czy też nie. Jedynie w wypadku, gdy pytanie nie może zostać uznane za odnoszące się wyłącznie do faktów, należy zbadać, zdaniem tego sądu, czy wymaga ono udzielenia odpowiedzi prowadzącej do przyznania, że zaistniało naruszenie, którego dowiedzenie należy do Komisji".

W ocenie Rzecznika, pomimo dość niejasnego brzmienia motywu 23 preambuły Rozporządzenia 1/2003, określenie tego, czy pytanie wymaga od przedsiębiorstwa dostarczenia jedynie informacji o charakterze faktycznym (takich jak zebranie danych, wyjaśnienie okoliczności faktycznych, opisanie okoliczności faktycznych natury obiektywnej itp.), stanowi istotny, ale niekoniecznie przesądzający element. Fakt, że od przedsiębiorstwa nie wymaga się przedstawienia żadnych informacji o charakterze subiektywnym, nie wyklucza możliwości, że w określonych okolicznościach może dojść do naruszenia prawa tego przedsiębiorstwa do nieobciążania samego siebie. Z wypowiedzi tej można wysnuć wniosek, że sądy UE powinny dokonywać wnikliwej oceny charakteru pytań, jakie były zadawane przez Komisję, a zatem ich rozstrzygnięcia powinny być bardziej elastyczne i dostosowane do okoliczności danej sprawy.

Potrzeba stworzenia jasnych kryteriów pozwalających na odróżnienie pytań mieszczących się w obowiązku przekazania informacji od pytań, które naruszają wolność od samooskarżania się staje się pilna ze względu na rozwiązania planowane w Dyrektywie 2019/1. W świetle tej Dyrektywy państwa członkowskie będą miały obowiązek wprowadzić odpowiednie gwarancje dla przedsiębiorstw w zakresie zapewnienia im wolności od samooskarżania się w przypadku korzystania przez organ ochrony konkurencji z jego uprawnień do żądania informacji[713]. Zabezpieczenia te będą musiały spełnić co najmniej normy zgodne z KPP i ogólnymi zasadami prawa Unii[714]. Państwa członkowskie mają obowiązek wdrożenia Dyrektywy 2019/1 w terminie do dnia 4 lutego 2021 r.[715] Wolność od samooskarżania jest obecnie uznanym elementem prawa do obrony w unijnych postępowaniach w sprawach konkurencji i w najbliższym czasie standardy wypracowane w tym zakresie w prawie unijnym będą musiały zostać odwzorowane w procedurach krajowych. Wobec trudności z oceną zakresu tej wolności ujednolicenie standarów ochrony tej wolności w postępowaniach przed krajowymi organami konkurencji może okazać się wysoce problematyczne.

---

712 Opinia Rzecznika Generalnego N. Wahla wydana w dniu 15 października 2015 r. w sprawie C-267/14 P *Buzzi Unicem Sp A*, ECLI: ECLI:EU:C:2015:694.
713 Zob. art. 8 Dyrektywy 2019/1 i pkt 35 preambuły do tej Dyrektywy.
714 Zob. art. 3 Dyrektywy 2019/1 i pkt 14 preambuły do tej Dyrektywy.
715 Art. 34 Dyrektywy 2019/1.

Rozdział V
Wolność od samooskarżania w świetle standardów ochrony praw podstawowych w prawie krajowym

1. Wstęp

Wcześniejsze rozdziały pracy poświęcone zostały opisaniu standardów konwencyjnych i unijnych dotyczących wolności od samooskarżania się. W tym rozdziale pracy celem badań będzie natomiast ustalenie, jak kształtują się standardy ochrony wolności od samooskarżania się w świetle przepisów Konstytucji oraz krajowych przepisów procedury karnej, administracyjnej i cywilnej. Pytanie to łączy się z analizą przepisów Konstytucji, które mogą mieć wpływ na postrzeganie wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję prowadzonych przez Prezesa UOKiK, oraz analizą zasad pozyskiwania informacji i dokumentów przez organy krajowe w procedurze karnej, administracyjnej i cywilnej. Badania w tym zakresie stanowić będą punkt wyjścia do zbadania w dalszej części pracy modelu pozyskiwania przez organ informacji i dokumentów, jaki został zastosowany przez ustawodawcę w uokik, ustalenia, czy model ten odbiega od standardów ochrony wolności od samooskarżania obowiązujących w prawie krajowym, a także do rekonstrukcji wzorca ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, który byłby w możliwie najwyższym zakresie zgodny ze standardami krajowymi.

Poszczególne procedury obowiązujące w prawie krajowym mają różne cele. Postępowanie karne służy wykryciu sprawcy przestępstwa i pociągnięciu go do odpowiedzialności karnej (art. 2 k.p.k.), postępowanie administracyjne reguluje postępowanie przed organami administracji publicznej w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej (art. 1 k.p.c.), postępowanie cywilne reguluje postępowanie sądowe w sprawach z zakresu prawa cywilnego (art. 1 k.p.c.). Stąd też w poszczególnych procedurach mogą istnieć rozbieżności między standardami ochrony wolności od samooskarżania się, a postulat ujednolicenia standardu ochrony wolności od samooskarżania się w całym systemie prawa krajowego może nie być możliwy do zrealizowania. Należy mieć jednak na uwadze, że dobrze skonstruowany system prawa jest zupełny i spójny, a przy wykładni prawa należy opierać się na założeniu, że prawodawca jest racjonalny[716]. Interpretator powinien dążyć do takiego tłumaczenia norm, które by tworzyło spójny z prakseologicznego punktu widzenia system[717]. Istotne z punktu widzenia „odtworzenia" wynikającego z przepisów uokik standardu ochrony wolności od samooskarżania się jest zatem to, czy w krajowym systemie prawa

716 A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 202 i 219; T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1996, s. 83 i 87 – autorzy posługują się pojęciem „systemu niesprzecznego".
717 Z. Ziembiński, op. cit., s. 214. Por. także K. Opałek, J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969, s. 256.

istnieją wartości, które są wspólne dla różnych rodzajów postępowań, i które znajdują zastosowanie przy gromadzeniu przez organ informacji i ochronie wolności od samooskarżania niezależnie od rodzaju procedury, i które miałyby wpływ na wykładnię przepisów uokik. Z drugiej strony istotne jest ustalenie, czy możliwe jest zmniejszenie rozbieżności między standardem ochrony wolności od samooskarżania się wynikającym z uokik a istniejącymi standardami ochrony wolności od samooskarżania w prawie krajowym poprzez interpretację mającą na celu zbliżenie standardów.

2. Wolność od samooskarżania w świetle standardu konstytucyjnego

2.1 Uwagi wprowadzające

Konstytucja zajmuje nadrzędną pozycję w systemie źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej i wszystkie akty prawne oraz faktyczne działania organów władzy publicznej powinny być zgodne z Konstytucją[718]. Nie ma potrzeby orzekania o niekonstytucyjności ustawy, w sytuacji gdy możliwe jest nadanie jej takiego rozumienia, które doprowadzi do zgodności z normami, zasadami i wartościami ustanowionymi przez Konstytucję[719]. Niekonstytucyjność przepisu spowodowana redakcją aktu normatywnego zachodzi tylko w sytuacjach szczególnych, tj. gdy przemilczenia lub niejasne sformułowania tekstu normatywnego uniemożliwiają przekonujące ustalenie treści normy prawnej przy zastosowaniu powszechnie przyjętych reguł wykładni, a zatem dopiero w przypadku „kwalifikowanej nieokreśloności" przepisu[720]. W związku z powyższym rozważania nad konstytucyjnym standardem ochrony wolności od samooskarżania się należy rozpocząć w pierwszej kolejności od szczegółowej analizy przepisów, z których wynika obowiązek dokonywania wykładni prawa zgodnej z Konstytucją. W drugiej kolejności należy ustalić, które przepisy Konstytucji mogą stanowić źródło obowiązywania zasady wolności od samooskarżania się w prawie krajowym, i jednocześnie punkt odniesienia przy dokonywaniu przez Prezesa UOKiK wykładni przepisów uokik.

2.2 Zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji

Zgodnie z art. 8 ust. 2 Konstytucji jej przepisy stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Przepis ten pozostaje w ścisłym związku z zasadą prymatu Konstytucji wyrażoną w art. 8 ust. 1 Konstytucji. Przepis art. 8 ust. 2 Konstytucji w żaden sposób nie ogranicza stosowania ustawy zasadniczej do konkretnego organu, co oznacza, że powinna być ona stosowana przez wszystkie podmioty

718 M. Safjan, L. Bosek, *Konstytucja RP. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, s. 313.
719 Wyrok TK z dnia 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU 2000 Nr 4, poz. 107; orzeczenie TK z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU 1996 Nr 6, poz. 52; oraz W. Sokolewicz, M. Zubik w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, s. 149.
720 Wyrok TK z dnia 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU 2000 Nr 4, poz. 107. Por. także uzasadnienie orzeczenia TK z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU 1996 Nr 6, poz. 52; oraz W. Sokolewicz, M. Zubik w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016, s. 149.

posługujące się jej postanowieniami, a zatem nie tylko przez sądy, ale także przez organy administracji[721].

W piśmiennictwie wyodrębnia się różne formy bezpośredniego stosowania Konstytucji przez organy. E. Maniewska do form tych zalicza m.in. samoistne stosowanie Konstytucji jako wyłącznej podstawy rozstrzygnięcia w sytuacji braku ustawowej podstawy rozstrzygnięcia oraz współstosowanie Konstytucji, które polega na równoczesnym stosowaniu przepisu Konstytucji i konkretyzującego go przepisu ustawy. E. Maniewska wskazuje przy tym, że współstosowanie Konstytucji może przybrać formę modyfikującą. Ma to miejsce wtedy, gdy organ dokonuje eliminacji kolizji normy ustawy z normą konstytucyjną poprzez wykładnię zgodną z normami nadrzędnymi lub zasadami Konstytucji[722]. Do pozostałych form współstosowania Konstytucji E. Maniewska zalicza formę ornamentacyjną, która ma miejsce wtedy, gdy organ powołuje się na przepis Konstytucji, chociaż ustawa daje mu wystarczającą podstawę do rozstrzygnięcia, oraz formę interpretacyjną polegającą na dokonywaniu rekonstrukcji normy prawnej zarówno na podstawie normy ustawowej, jak i konstytucyjnej przy zachowaniu zasady wykładni zgodnej z Konstytucją[723].

Badania nad orzecznictwem sądów administracyjnych wskazują, że sądy korzystają z przepisów Konstytucji głównie poprzez jej współstosowanie. W sytuacji gdy zdefiniowane pojęcia występują także w aktach niższego rzędu, Konstytucja stanowi narzędzie dyrektywy językowej (aspekt językowy). Po drugie, Konstytucja odgrywa istotną rolę w wykładni systemowej. Ma to miejsce, gdy sąd interpretuje normy prawne zgodnie z Konstytucją, w tym normy prawa europejskiego i międzynarodowego, jak również gdy respektuje hierarchię źródeł prawa (aspekt systemowy). Po trzecie, Konstytucja odgrywa rolę w dokonywaniu wykładni zgodnie z zasadami prawa (aspekt celowościowo-wartościujący)[724]. Mając na uwadze aspekt językowy i systemowy, sądy np. odszukują w Konstytucji definicje pojęć, których brakuje w ustawie[725]. Mając na uwadze aspekt celowościowo-wartościujący stosowania Konstytucji, sądy administracyjne uznają np. niedopuszczalność formalizmu w interpretacji prawa. Ograniczenie się wyłącznie do wykładni językowej, z pominięciem wykładni systemowej, funkcjonalnej oraz wartości wynikających z Konstytucji jest traktowane jako naruszenie art. 2 Konstytucji (zasada demokratycznego państwa prawnego)[726].

Także Trybunał Konstytucyjny wskazuje, że najbardziej typowe w praktyce jest tzw. współstosowanie przepisów Konstytucji i przepisów ustawy. Współstosowanie ma miejsce w sytuacji, gdy dana materia jest jednolicie regulowana na poziomie konstytucyjnym i ustawowym. Wówczas przepis konstytucyjny i przepis ustawy stają się budulcem do budowania normy prawnej albo stają się wyznacznikiem sposobu ustalenia prawnego znaczenia przepisu ustawy. Druga postać bezpośredniego

---

721 A. Przylepa-Lewak, *Z problematyki bezpośredniego stosowania konstytucji*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin–Polonia, 2005–2006, vol. LII/LIII, s. 139. Także B. Banaszak w: M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 319, 324–325.
722 E. Maniewska, *Pojęcie argumentacji konstytucyjnej i jej ewolucja w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, Studia i Analizy Sądu Najwyższego, 2017, t. IV, s. 61.
723 Ibidem.
724 J. Wegner-Kowalska, *Konstytucja w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Toruń 2013, s. 96–104.
725 Tak P. Sarnecki w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 220–221.
726 Ibidem, s. 104. Por. także wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2008 r., sygn. akt I OSK 1931/06, Legalis nr 113440.

stosowania Konstytucji polega na posługiwaniu się przepisem konstytucyjnym jako wyłączną podstawą rozstrzygnięcia w indywidualnej sprawie. Ma to miejsce rzadko, bo z jednej strony może następować tylko, gdy dana materia nie jest unormowana ustawowo, co jest w naszym systemie prawnym wyjątkiem, a z drugiej strony, tylko gdy przepis konstytucyjny charakteryzuje się dostatecznym stopniem konkretności i precyzji[727]. Jednocześnie Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wskazuje, że zasada bezpośredniego stosowania Konstytucji nie może być podstawą odmowy zastosowania przez sąd przepisu uznanego przez sąd za niezgodny z Konstytucją. Nieusuwalne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisu prawnego powinny skłonić sędziego do uruchomienia szczególnej instytucji przewidzianej w art. 193 Konstytucji, jaką jest pytanie prawne[728]. Domniemanie zgodności ustawy z Konstytucją może być obalone jedynie wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego, a związanie sędziego ustawą, przewidziane w art. 178 ust. 1 Konstytucji, obowiązuje, dopóki ustawie tej przysługuje moc obowiązująca[729].

---

727 Postanowienie TK z dnia 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98, OTK ZU 2000 Nr 2, poz. 67; wyrok TK z dnia 28 listopada 2001 r., sygn. K 36/01, OTK ZU 2001 Nr 8, poz. 255.

728 Postanowienie TK z dnia 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98, OTK ZU 2000 Nr 2, poz. 67; wyrok z dnia 4 października 2000 r. (pełny skład), sygn. P 8/00, OTK ZU 2000 Nr 6, poz. 189; wyrok z dnia 31 stycznia 2001 r. (pełny skład), sygn. P 4/99, OTK ZU 2001 Nr 1, poz. 5. Tak samo SN w postanowieniu z dnia 18 września 2002 r., sygn. III CKN 326/01, Lex Nr 56898; i wyrok z dnia 30 października 2002 r., sygn. V CKN 1456/00, Lex nr 57237. Stanowisko to jest jednak sporne – por. B. Banaszak w: M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 324–325; T. Stawecki, *Argumenty konstytucyjne w orzecznictwie sądowym. Między dotychczasową praktyką a powinnością*, Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe, 2017, t. IV, s. 19–20; W. Sanetra, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez Sąd Najwyższy*, Przegląd Sądowy, nr 2/2017. Autorzy ci zwracają uwagę, że ustawodawca w art. 178 ust. 1 Konstytucji przyjął zasadę, iż sędzia podlega ustawom i Konstytucji. Z przepisu tego wynika, że sędziowie są niezawiśli i w procesie orzekania nie są podporządkowani innym niż Konstytucja i ustawy normom lub nienormatywnym wzorcom zachowania. Sądy mają zatem prawo do bezpośredniego stosowania Konstytucji i prowadzenia *ad casum* kontroli incydentalnej zgodności ustawy z Konstytucją oraz odmowy zastosowania ustawy uznanej za sprzeczną z Konstytucją. Zdaniem B. Banaszaka powyższe uprawnienie przysługuje również organom administracji publicznej. Trzeba mieć jednocześnie na uwadze, że w ocenie B. Banaszaka uprawnienie do odmowy zastosowania przepisu niezgodnego z Konstytucją nie jest równoznaczne z uprawnieniem do stwierdzenia niezgodności ustawy z Konstytucją, które przysługuje wyłącznie Trybunałowi Konstytucyjnemu. Powyższe stanowisko znajduje poparcie w orzecznictwie SN – por. wyrok z dnia 26 września 2000 r., sygn. III CKN 1089/00, OSNC 2001 Nr 3, poz. 37, str. 13; z dnia 25 lipca 2003 r., sygn. akt V CK 47/02, Legalis nr 61250; z dnia 10 listopada 2017 r., sygn. V CSK 41/14, Legalis nr 1715439. W. Sanetra prezentuje pogląd dalej idący, tzn. wskazuje na „konieczność nowego podejścia do zagadnienia bezpośredniego stosowania Konstytucji RP w zmienionej rzeczywistości politycznej i ustrojowej" i uznaje za uzasadnione, aby w sytuacji gdy nie istnieją warunki pozwalające na uzyskanie rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego, sądy rozważały celowość uzyskania stanowiska Sądu Najwyższego lub Naczelnego Sądu Administracyjnego jako organów, które mają obowiązek czuwania nad jednolitością orzecznictwa. Szerzej na temat dopuszczalności odmowy zastosowania niekonstytucyjnego przepisu przez sąd czyt. także K. Działocha w: L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 314–320. Wydaje się, że opisany powyżej spór nie ma istotnego znaczenia dla przedmiotu niniejszej pracy. Specyfika postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję polega bowiem na tym, że art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik są przepisami proceduralnymi właściwymi tylko dla tego rodzaju postępowania i są stosowane jedynie przez organ administracji, a nie przez sąd, co w konsekwencji oznacza, że sąd nie ma możliwości odmowy zastosowania przepisów uokik, gdyż dokonuje oceny sprawy na etapie, w którym przepisy te już zostały zastosowane. Do sądu rozpatrującego odwołanie od decyzji Prezesa Urzędu należy jedynie ocena tego, czy Prezes Urzędu prawidłowo skorzystał z uprawnień do pozyskania informacji. Z tego względu należy przyjąć, że w przypadku niedających się usunąć w drodze wykładni wątpliwości co do zgodności art. 50 ust. 1 uokik i art. 105d ust. 1 uokik z Konstytucją, sąd powinien rozważyć wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego z pytaniem prawnym. Warto jednocześnie odnotować, że Trybunał Konstytucyjny rozstrzygał już o zgodności przepisów uokik z Konstytucją – zob. wyrok z dnia 31 stycznia 2005 r., sygn. SK 27/03, OTK ZU 2005 Nr 1, seria A, poz. 8, Legalis nr 66724; postanowienie z dnia 5 kwietnia 2017 r., sygn. P 17/16, OTK ZU 2017, seria A, poz. 23; wyrok TK z dnia 16 stycznia 2019 r., sygn. P 19/17 (Dz. U. z 2019 r., poz. 128).

729 Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU 2001 Nr 8, poz. 256.

2.3 Wolność od samooskarżania jako element konstytucyjnego prawa do obrony

Na gruncie Konstytucji wolność od samooskarżania nie jest wyraźnie gwarantowana. Trybunał Konstytucyjny stwierdzał jednak w swoim orzecznictwie, że wolność od samooskarżania jest możliwa do wyprowadzenia z art. 42 ust. 2 Konstytucji, a zatem stanowi element prawa do obrony[730]. Konstytucyjne prawo do obrony dotyczy natomiast „każdego przeciwko komu toczy się postępowanie karne", przy czym przyjmuje się, że pojęcie to obejmuje nie tylko prawo do obrony oskarżonego w toku postępowania karnego w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki. Trybunał zaliczył do nich dotychczas m.in. odpowiedzialność dyscyplinarną, wykroczeniową, lustracyjną, odpowiedzialność podmiotów zbiorowych, postępowanie w sprawie uchylenia immunitetu sędziowskiego[731]. Definicja zawarta

---

730 Por. postanowienie TK z dnia 30 kwietnia 2008 r., sygn. Ts 62/07, OTK ZU 2008 Nr 2, seria B, poz. 70; oraz wyrok TK z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn. K 52/07, OTK ZU 2008 Nr 5, seria A, poz. 88. W wyroku tym Trybunał wskazał, że prawo do niedostarczania dowodów przeciwko sobie stanowi element prawa do obrony i jednocześnie do sprawiedliwej procedury sądowej, o których mowa w art. 42 ust. 2 i 45 ust. 1 Konstytucji. Por. także wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97, OTK ZU 1998 Nr 6, poz. 99 oraz zdanie odrębne sędziego Z. Czeszejko-Sochackiego do tego wyroku, w których jako źródła wolności od samooskarżania podawane są art. 2 lub art. 42 ust. 2 Konstytucji. Zob. jednakże B. Nita, *Konstytucyjne zakorzenienie zasady nemo tenetur se ipsum accusare*, w: J. Skorupka (red.), *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa Profesor Zofii Świdy*, Warszawa 2009, która wywodzi tę zasadę nie tylko z prawa do obrony, ale również z zasady sprawiedliwego procesu, zasady domniemania niewinności, zasady demokratycznego państwa prawnego, a także z prawa do sądu, z konstytucyjnej gwarancji godności człowieka oraz prawa do prywatności. B. Nita zauważa jednakże, że w przypadku podmiotów zbiorowych zastosowanie tej zasady wynika wyłącznie z konstytucyjnego prawa do obrony i prawa do sądu – ibidem, s. 234. W nauce prawa administracyjnego pogląd o możliwości poszukiwania w art. 45 Konstytucji prawa do określonej organizacji postępowania administracyjnego jest sporny. Są autorzy, który uznają, że konstytucyjne prawo do sądu wyznacza standard postępowania przed sądem, a nie przed organem administracji publicznej i w związku z tym art. 45 Konstytucji nie stanowi właściwej miary oceny postępowania administracyjnego – tak A. Krawczyk w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, *Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 36. Przeciwny pogląd prezentuje B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 13, Warszawa 2012, s. 41. Wynikające z art. 42 Konstytucji zasada prawa do obrony i domniemanie niewinności stanowią elementy konstytuujące demokratyczne państwo prawne w rozumieniu art. 2 Konstytucji i są stosowane jako samodzielna podstawa kontroli konstytucyjności ustaw – por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 21 i nast. Z powyższych względów w niniejszej pracy przyjęto założenie, że spośród przepisów Konstytucji, z których wywodzona jest wolność od samooskarżania, najwłaściwszy do dokonywania prokonstytucyjnej wykładni art. 50 uokik i art. 105d ust. 1 uokik jest art. 42 ust. 2 Konstytucji statuujący prawo do obrony.

731 Por. wyroki TK z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU 2008 Nr 7, seria A, poz. 120; z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. K 31/08, OTK ZU 2009 Nr 7, seria A, poz. 107 (postępowania dyscyplinarne); z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU 2003 Nr 9, seria A, poz. 97; z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU 2003 Nr 6, seria A, poz. 62 (wykroczenia); wyrok pełnego składu z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07, OTK ZU 2007 Nr 5, seria A, poz. 48 (postępowanie lustracyjne); wyrok z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03, OTK ZU 2004 Nr 10, seria A, poz. 103 (postępowanie wobec podmiotów zbiorowych); wyrok z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU 2007 Nr 10, seria A, poz. 129 (postępowanie w sprawie uchylenia immunitetu sędziego). Por. także wyrok TK z dnia 12 maja 2009 r., sygn. P 66/07, OTK ZU 2009 Nr 5, seria A, poz. 65, w którym Trybunał zaliczył do postępowań represyjnych, tzn. „postępowań, których celem jest poddanie obywatela jakiejś formie ukarania lub jakiejś sankcji", postępowania administracyjne w sprawie odpowiedzialności zawodowej osób wykonujących określone zawody zaufania publicznego (doradców inwestycyjnych); oraz wyrok z dnia 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05, OTK ZU 2007 Nr 3, seria A, poz. 27, w którym Trybunał podkreślił, że prawo do obrony znajduje zakorzenienie w konstytucyjnej zasadzie demokratycznego państwa prawnego, co powoduje, że odnosi się ono nie tylko do postępowania karnego, lecz także innych postępowań toczących się w przedmiocie odpowiedzialności o charakterze represyjnym.

w art. 42 ust. 2 Konstytucji jest definicją nadrzędnego aktu prawnego, a zatem niezwiązanego z żadną szczegółową gałęzią prawa[732].

Trybunał Konstytucyjny jednak nie każdą karę, zwłaszcza pieniężną, traktuje za objętą zakres em art. 42 ust. 1 Konstytucji[733]. W swoich orzeczeniach uznawał, że w systemie prawa karnego nie mieszczą się administracyjne kary pieniężne. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego tylko stwierdzenie, iż „konkretna sankcja ma wyłąc sankcji karnej, obligowałoby do zastosowania zasad wyrażonych w art. 42 Konstytucji" i

> „Nie ma (…) podstaw, a niejednokrotnie faktycznych możliwości, by rozciągać treść tej normy konstytucyjnej na wszelkie postępowania, w których stosowane są jakiekolwiek środki przewidujące dla adresata orzeczenia sankcje i dolegliwości. Inne podejście (…) prowadziłoby do zakwestionowania całej filozofii winy i odpowiedzialności na gruncie prawa cywilnego i administracyjnego[734]".

Trybunał Konstytucyjny wskazuje przy tym, że cechą odróżniającą „karę" w rozumieniu przepisów karnych od „kary" – sankcji administracyjnej – jest fakt, że ta pierwsza może być wymierzana tylko, jeżeli osoba fizyczna swoim zawinionym czynem wypełni znamiona przestępstwa, natomiast ta druga może zostać nałożona zarówno na osobę fizyczną, jak i na osobę prawną, stosowana jest automatycznie, z tytułu odpowiedzialności obiektywnej i ma mieć przede wszystkim funkcję prewencyjną. Nie ma przy tym rozstrzygającego znaczenia okoliczność, że kara administracyjna ma również charakter dyscyplinująco-represyjny[735]. Choć kary administracyjne nie mieszczą się w systemie prawa karnego i nie stosuje się do nich art. 42 Konstytucji, nie oznacza to jednak, że Konstytucja nie stawia regulacjom karnoadministracyjnym żadnych wymogów. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego

> „regulacje te – szczególnie w zakresie precyzji określenia stanów faktycznych podlegających regulacji oraz precyzji uregulowań dotyczących sankcji – w pełni podlegają wymogom wynikającym z zasad demokratycznego państwa prawa i poprawnej legislacji, czyli wymogom wynikającym z art. 2 Konstytucji[736]".

Trybunał Konstytucyjny podkreśla w swoim orzecznictwie, że art. 2 Konstytucji jest źródłem zasady proporcjonalności i stanowi wzorzec kontroli rozwiązań ustawodawczych, w sytuacji gdy kontrolowana regulacja wykracza poza materię konstytucyjnych

---

732 P. Wiliński, *Proces karny w świetle Konstytucji*, Warszawa 2011, s. 175–176. Por. także wyrok TK z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU 2008 Nr 7, seria A, poz. 120.
733 Cyt. za B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 231.
734 Zob. wyrok TK z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, OTK ZU 2009 Nr 7, seria A, poz. 105 (sprawa dotyczyła kar pieniężnych wymierzanych przez inspektorów rybołówstwa morskiego); postanowienie TK z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. P 52/07, OTK ZU 2008 Nr 10, seria A, poz. 184 (sprawa dotyczyła przywrócenia stanu poprzedniego działki drogowej, znajdującej się w granicach pasa drogowego i nałożenia na podstawie przepisów o drogach publicznych kary pieniężnej za umieszczenie reklamy w granicach pasa drogowego bez zezwolenia); wyrok TK z dnia 22 września 2009 r., sygn. SK 3/08, OTK ZU 2009 Nr 8, seria A, poz. 125 (sprawa dotyczyła nałożenia na podstawie przepisów prawa budowlanego kary administracyjnej z tytułu nielegalnego użytkowania stacji dystrybucji gazu płynnego).
735 Ibidem, s. 100. Por. także wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 czerwca 2007 r., sygn. I SA/Wr 1237/06, Legalis nr 825731.
736 Por. uzasadnienie wyroku TK z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, OTK ZU nr 7/A/2009, poz. 105 oraz powołane tam orzecznictwo.

praw i wolności, np. dotyczy ograniczenia praw lub wolności gwarantowanych jedynie na poziomie ustawowym[737].

Trybunał Konstytucyjny nie uznaje za postępowania karne postępowań cywilnych, choćby te wiązały się z określonymi sankcjami nakładanymi na przedsiębiorcę. W sprawie dotyczącej oceny zgodności z art. 42 Konstytucji przepisów prawa upadłościowego przewidujących odpowiedzialność za niezgłoszenie przez przedsiębiorcę wniosku o ogłoszenie upadłości, Trybunał uznał, że postępowanie w sprawie odpowiedzialności osób, które nie dopełniły obowiązku zgłoszenia wniosku o upadłość, nie ma charakteru represyjnego. W konsekwencji stwierdził, że w postępowaniu tym nie można powoływać się na domniemanie niewinności[738]. W ocenie Trybunału zasada domniemania niewinności wyrażona w art. 42 Konstytucji nie powinna być odnoszona do procedur ustawowych, których celem nie jest wymierzanie represji, a jedynie tworzenie różnego rodzaju zabezpieczeń w zakresie np. należytego zawodowego prowadzenia działalności gospodarczej. Jednocześnie Trybunał stwierdził, że w innego rodzaju, niż *stricte* karne, postępowaniach o charakterze represyjnym (np. dyscyplinarnych) stosowanie zasady domniemania niewinności musi doznawać pewnych modyfikacji, ponieważ oceny zachowań tam dokonywanych dotyczą czynów niestanowiących przestępstw. W wyroku tym Trybunał zwrócił uwagę na to, że do istoty odpowiedzialności karnej, a tym samym aplikowania określonych środków represyjnych, należy zasada stosowania odpowiedzialności na podstawie indywidualnej, jednostkowej winy sprawcy. W przypadku oparcia odpowiedzialności – jak ma to miejsce w przypadku prawa upadłościowego – na idei bezprawności czynu podstawę do zastosowania sankcji stanowi sam fakt naruszenia prawa. Taka formuła odpowiedzialności powoduje, że w tego typu sytuacjach zasada domniemania niewinności nie znajduje zastosowania, gdyż podstawową przesłanką odpowiedzialności jest bezprawność czynu rozumiana jako zachowanie sprawcy niezgodne z przepisami prawa. Obiektywna odpowiedzialność za naruszenie prawa przy orzekaniu w sprawach upadłościowych oznacza zaś odrzucenie zasady domniemania niewinności jako reguły wiążącej organy orzekające o konsekwencjach takiego naruszenia prawa[739]. W literaturze M. Wincenciak podnosi, że „w pewnych kategoriach spraw, z uwagi na charakter prowadzonej działalności, wzgląd na bezpieczeństwo obrotu bądź obywateli, odpowiedzialność obiektywna jest wręcz pożądana". Przykładowo dotyczy to odpowiedzialności administracyjnej instytucji ubezpieczeniowych i bankowych za naruszenia prawa związane z ich działalnością mającą wpływ na jakość usług świadczonych obywatelom[740]. Wskazuje także, że ustawodawca, określając zasady odpowiedzialności prawnej, powinien brać pod uwagę charakter dóbr chronionych, ich doniosłość

---

737 Por. L. Garlicki, K. Wojtyczek w: L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja…*, s. 74–75 i 92. Także wyrok TK z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. P 24/12, pkt 92, 93, OTK ZU 2014 Nr 2, seria A, poz. 9.
738 Wyrok z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 990; także wyrok z dnia 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, OTK ZU 1A/2002, poz. 1, w którym Trybunał badał środki stosowane przez Komisję Nadzoru Bankowego i stwierdził, że kompetencje Komisji w żadnym razie nie są równoznaczne z przyznaniem jej prawa stosowania sankcji karnych czy jakiejkolwiek innej formy represji, a „zasada domniemania niewinności nie może być rozumiana tak szeroko, by ograniczała czy wręcz uniemożliwiała sprawowanie nadzoru nad instytucjami zaufania publicznego"; oraz wyrok z dnia 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01, OTK ZU 2002 Nr 2, seria A, poz. 15, dotyczący rozbiórki samowolnie wykonanych robót budowlanych, w którym Trybunał stwierdził, że nałożenie obowiązku wykonania konkretnych czynności w decyzji administracyjnej nie może być traktowane jako kara, a w konsekwencji jako represja.
739 Szerzej na temat obiektywnej odpowiedzialności w prawie administracyjnym zob. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 226–230.
740 Ibidem, s. 229–230.

w aksjologii danego systemu prawa i – przy uwzględnieniu znaczenia tych dóbr – wyposażać organy stosujące prawo w odpowiednie narzędzia prawne służące ochronie tych dóbr[741]. Jednocześnie jednak podmiot odpowiedzialny musi mieć możliwość obrony i wykazania okoliczności uwalniających go od odpowiedzialności[742].

Wykładnia art. 42 Konstytucji dokonywana przez Trybunał Konstytucyjny jest spójna z poglądami prezentowanymi w piśmiennictwie. W piśmiennictwie przyjmuje się, że kara, o jakiej mowa w art. 42 Konstytucji, to kara, której wyłącznym celem jest represja, czyli samo poddanie jednostki pewnej dolegliwości. Wobec tego zakresem art. 42 Konstytucji nie są objęte postępowania cywilne (rozpoznawcze i egzekucyjne), administracyjne (decyzyjne i egzekucyjne) oraz karne wykonawcze, bez względu na to, jakie sankcje mogą być w nich wymierzane[743].

W sytuacjach, w których Trybunał Konstytucyjny rozciąga stosowanie gwarancji z art. 42 Konstytucji na inne postępowania, podkreśla jednocześnie, że gwarancje te powinny być stosowane *odpowiednio*, a nie wprost. Tylko stwierdzenie, że konkretna sankcja ma wyłącznie charakter sankcji karnej obligowałoby do zastosowania wprost zasad wyrażonych np. w art. 42 Konstytucji[744]. Trybunał uznaje, że modyfikacje są konieczne chociażby dlatego, że ocena konkretnego zachowania dotyka innych aspektów i innego rodzaju winy niż w wypadku czynów zabronionych przez prawo karne, nie jest dokonywana przez sądy i często dotyczy czynów niestanowiących przestępstw. Stąd możliwość zastosowania gwarancji konstytucyjnych nie oznacza jeszcze przeniesienia wszelkich gwarancji postępowania karnego do innego postępowania „represyjnego", zwłaszcza wobec konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji)[745].

Ze stanowiska Trybunału Konstytucyjnego można zatem wyprowadzić wniosek, że wolność od samooskarżenia jest standardem konstytucyjnym stanowiącym element prawa do obrony w postępowaniu karnym, o którym mowa w art. 42 ust. 2 Konstytucji. Jednocześnie „odpowiedzialność karna" jest pojęciem autonomicznym, a zatem gwarancje wynikające z art. 42 ust. 2 Konstytucji mogą zostać rozciągnięte także na postępowania, które nie są postępowaniami karnymi w ścisłym znaczeniu tego słowa. Przesłanką decydującą o zastosowaniu gwarancji wynikających z art. 42 ust. 2 Konstytucji w postępowaniu, które nie jest postępowaniem karnym, jest represyjny charakter postępowania. Za postępowania o takim charakterze Trybunał Konstytucyjny uznaje postępowania, których celem jest ustalenie winy i zastosowanie represji za naruszenie prawa. Oznacza to, że w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję możliwość powoływania się przez przedsiębiorców na wolność od samooskarżenia zależeć będzie od rozstrzygnięcia, jaki charakter mają sankcje nakładane przez Prezesa UOKiK, i od tego, czy w postępowaniu jest ustalana wina.

---

741 Szerzej na temat obiektywnej odpowiedzialności w prawie administracyjnym zob. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 230

742 Ibidem, s. 226, 228. Por. także orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK ZU 1994 Nr 1, poz. 5.

743 Tak P. Sarnecki w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Komentarz, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 220–221

744 Zob. wyroki TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 990; z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU 2006 Nr 1, seria A, poz. 6; z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU 2007 Nr 1, seria A, poz. 2.

745 Por. wyroki TK z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU 2008 Nr 7, seria A, poz. 120; i z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU 2007 Nr 1, seria A, poz. 2.

2.4 Zasada proporcjonalności

Wobec niejasnych konkluzji co do możliwości zastosowania art. 42 ust. 2 Konstytucji do sytuacji określonych w art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik należy przeanalizować, czy obowiązek przestrzegania wolności od samooskarżania w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających można wywieść z art. 31 ust. 3 Konstytucji regulującego zasadę proporcjonalności[746]. Dokonywanie wykładni przepisu z uwzględnieniem zasady proporcjonalności wymaga, aby spośród możliwych sposobów działania organu wybierać takie, które są najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym, niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu[747].

Jak wskazuje L. Garlicki, jest oczywiste, że we współczesnym społeczeństwie nie mogą istnieć prawa i wolności jednostki o charakterze absolutnym. Wyznaczenie ogólnych ram i zasad tych ograniczeń musi być przeprowadzone w przepisach konstytucyjnych, a ich konkretyzacja dokonywana jest w ustawach oraz w orzecznictwie sądowym[748]. Artykuł 31 ust. 3 Konstytucji dopuszcza ustanawianie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, jednak ograniczenia te mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko dla ochrony jednej z sześciu wartości wskazanych w art. 31 ust. 3, tj. bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, środowiska, zdrowia publicznego, moralności publicznej, wolności i praw innych osób. Każda ustawa wprowadzająca ograniczenia praw i wolności jednostki musi więc służyć ochronie interesu publicznego[749]. Wskazane wartości mają charakter na tyle ogólny, że istnieje konieczność ustalenia „ograniczenia ograniczeń", a zatem wyznaczania granic, poza którymi ograniczenia takie nie są w żadnym wypadku dopuszczalne. Granice te stanowią zasada proporcjonalności i koncepcja istoty poszczególnych praw i wolności[750].

Zasada proporcjonalności zawarta została w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanawiane „tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie". Ze sformułowania tego wynika po pierwsze, że ograniczenia praw i wolności mogą być wprowadzone tylko w niezbędnym zakresie. Ustalenie, czy niezbędny zakres nie został naruszony przez ustawodawcę, uwzględniać powinno specyfikę poszczególnych praw i wolności jednostki (surowsze standardy oceny przykładać należy np. do regulacji praw i wolności osobistych i politycznych niż do praw ekonomicznych czy socjalnych). Rozważania te powinny następnie udzielać odpowiedzi na trzy pytania:

---

746 Konstytucyjna zasada proporcjonalności ma dwa źródła, tzn. art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji. W piśmiennictwie prezentowany jest pogląd, że w przypadku regulacji ustawowych dotyczących konstytucyjnych praw i wolności jednostki kontrola konstytucyjności przepisów odbywa się jednakże wyłącznie na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Art. 2 Konstytucji w sposób ogólny dotyczy zakazu nadmiernej ingerencji państwa w stosunki społeczne i ma związek z wymaganiami jakościowymi przy stanowieniu prawa. Przepis ten wykorzystywany jest do oceny korzystania przez ustawodawcę ze swobody regulacyjnej w oderwaniu od naruszenia konkretnego prawa lub wolności konstytucyjnej – por. B. Banaszak, *Konstytucja…*, s. 28; W. Sokolewicz i M. Zubik w: L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja…*, s. 153; wyrok TK z dnia 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01, OTK ZU 2002 Nr 2, seria A, poz. 15; wyrok TK z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. P 24/12, OTK ZU 2014 Nr 2, seria A, poz. 9..

747 Tak w uzasadnieniu wyroku TK z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU 1999 Nr 2, poz. 25.

748 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 102.

749 Ibidem.

750 Ibidem, s. 103.

1) Czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków?

2) Czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana?

3) Czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela?[751]

Po drugie, jak wskazuje L. Garlicki, ocena odpowiedzi na pytanie, czy zachodzi proporcja między interesem publicznym a ochroną praw jednostki, musi zostać odniesiona do warunków państwa demokratycznego[752].

Koncepcja istoty praw i wolności opiera się natomiast na założeniu, że w ramach każdego konkretnego prawa i wolności można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których wolność nie będzie istnieć, oraz elementy dodatkowe, które mogą być modyfikowane. Ograniczenia praw i wolności nie mogą naruszać ich istoty. Naruszenie istoty może zaś polegać na tym, że dane prawo zostanie zniesione, albo na tym, że dozna takich ograniczeń, które uniemożliwią korzystanie z niego[753]. Sensem zakazu naruszenia istoty praw i wolności jest wprowadzenie sztywnej granicy, poza którą nie można w drodze ustawy ograniczyć danej wolności i prawa. Zdefiniowanie granic istoty poszczególnych praw i wolności jest zadaniem sądów konstytucyjnych[754].

Ustalenie zakresu dopuszczalnych ograniczeń praw i wolności obraca się wokół techniki balansowania (harmonizowania) kolidujących ze sobą interesów – z jednej strony interesu jednostki w realizowaniu przysługujących jej praw i wolności, z drugiej strony interesu publicznego, odnoszącego się do różnych dziedzin życia społecznego. Zasada proporcjonalności opiera się na porównywaniu rangi (znaczenia) interesu (prawa czy wolności) ograniczanego oraz interesu promowanego przez daną regulację[755]. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreśla, że gwarancją zachowania proporcjonalności w ograniczaniu praw w celu realizacji interesu publicznego jest za każdym razem właściwe zrównoważenie interesu prywatnego i publicznego[756].

Zawarta w art. 31 ust. 3 Konstytucji zasada proporcjonalności nakazywałaby zatem dokonanie interpretacji przepisu art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik z zastosowaniem techniki balansowania, tzn. przy uwzględnieniu właściwego zrównoważenia interesu przedsiębiorcy z interesem publicznym, na którego straży stoi Prezes UOKiK. W zależności od tego, któremu z interesów przyznana zostanie większa waga, wynik interpretacji będzie różny.

751 Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK 1995, poz. 12, Legalis nr 10252; por. także orzeczenie z dnia 26 stycznia 1993 r., sygn. U 10/92, OTK 1993, poz. 2, Legalis nr 10147; wyrok z dnia 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, OTK ZU 2002 Nr 1, seria A, poz. 1; wyrok z dnia 19 marca 2007 r., sygn. K 47/05, OTK ZU 2007 Nr 3, seria A, poz. 27.
752 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne…*, s. 103–104.
753 Ibidem, s. 104.
754 L. Garlicki, K. Wojtyczek w: L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja…*, s. 100. Autorzy wskazują, że sądy unikają wyznaczania wyraźnych granic istoty poszczególnych praw i wolności i chętniej posługują się zasadą proporcjonalności, czego przykładem jest wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU 2000 Nr 1, poz. 3, w którym Trybunał uznał, że jeśli zaskarżony przepis narusza zasadę proporcjonalności, Trybunał jest zwolniony od obowiązku zajmowania stanowiska wobec zarzutu naruszenia przez ten przepis istoty prawa.
755 Ibidem, s. 103 i 105
756 Wyroki TK: z dnia 13 lutego 2001 r., sygn. K 19/99, OTK ZU 2001 Nr 2, poz. 30; z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU 2003 Nr 9, seria A, poz. 96; z dnia 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU 2007 Nr 9, seria A, poz. 102.

Niewątpliwą trudnością przy porównywaniu wagi poszczególnych interesów jest to, że art. 31 ust. 3 Konstytucji dopuszcza ustanawianie ograniczeń w zakresie korzystania z konstytucyjnych praw i wolności, jednak ograniczenia te mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko dla ochrony jednej z sześciu wartości wskazanych w art. 31 ust. 3, tj. bezpieczeństwa państwa, porządku publicznego, środowiska, zdrowia publicznego, moralności publicznej, wolności i praw innych osób. Wyliczenie to ma charakter wyczerpujący[757]. W wyliczeniu tym zawarte zostały wartości, które wyrażają koncepcję interesu publicznego[758]. Istnienie wolnej konkurencji na rynku ma fundamentalne znaczenie dla gospodarki rynkowej, a prawo konkurencji jest dziedziną publicznego prawa gospodarczego i służy ochronie interesu publicznego[759]. Ochrona konkurencji nie została jednak wyrażona *expressis verbis* w Konstytucji RP i nie została wskazana w art. 31 ust. 3 Konstytucji jako przesłanka ograniczenia praw i wolności. W tej sytuacji należy rozważyć, czy ochrona konkurencji może być uznana za element składowy którejś z wartości wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Artykuł 1 ust. 1 uokik nie zawiera definicji interesu publicznego, stanowi jedynie, że „ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów". Sposób rozumienia interesu publicznego, o jakim mowa w uokik, został ustalony w orzecznictwie, gdzie przyjęto, że interes publiczny to m.in.: rozwój konkurencji na rynku, ochrona podmiotów narażonych na stosowanie praktyk monopolistycznych oraz ochrona interesu konsumentów[760]; istnienie konkurencji jako atmosfery, w jakiej prowadzona jest działalność gospodarcza[761]; istnienie i rozwój konkurencji[762]; możliwość swobodnego korzystania ze wszelkich usług telefonicznych na zasadach rynkowych[763]; ochrona przed działaniami przedsiębiorcy wpływającymi na pozycje innych przedsiębiorców i konsumentów[764]. Wydaje się, że tak rozumiany interes publiczny mieści się w konstytucyjnej przesłance porządku publicznego, jako że przesłanka ta jest bardzo ogólna i odnosi się szeroko do zasad funkcjonowania systemu stosunków społecznych[765].

Sposób zdefiniowania w orzecznictwie interesu publicznego, o jakim mowa w art. 1 uokik, pozwala równocześnie uznać, że w sprawach ochrony konkurencji podstawą ograniczenia prawa do obrony mogą być także „prawa i wolności innych osób", tj. przedsiębiorców i konsumentów.

Uzasadnieniem dla istnienia szczególnego postępowania w sprawach konkurencji jest zapewnienie realizacji konstytucyjnej wolności działalności gospodarczej[766]. Wolność ta może być zagrożona zawieraniem porozumień ograniczających konkurencję albo stosowaniem praktyk monopolistycznych. Powinnością państwa jest ochrona wolności działalności gospodarczej przed bezprawnymi działaniami innych podmiotów prywat-

757 Tak L. Garlicki, K. Wojtyczek w: L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja…*, s. 83.
758 Ibidem, s. 82–83.
759 Szerzej na temat interesu publicznego jako przesłanki stosowania uokik – E. Stawicki w: E. Stawicki, A. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 37 i nast.
760 Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 24 stycznia 1991 r., sygn. Amr 8/90, Wokanda, 1992, nr 2, s. 39.
761 Wyrok SOKiK z dnia 16 listopada 2005 r., sygn. XVII Ama 97/04, Dz. Urz. UOKiK 2006 Nr 1, poz. 16.
762 Wyrok SOKiK z dnia 21 marca 2005 r., sygn. XVII Ama 16/04, Dz. Urz. UOKiK 2005 Nr 2, poz. 27.
763 Wyrok SOKiK z dnia 21 sierpnia 2006 r., sygn. XVII Ama 31/05, Dz. Urz. UOKiK 2006 Nr 4, poz. 60.
764 Wyrok SOKiK z dnia 29 czerwca 2007 r., sygn. XVII Ama 14/06, Dz. Urz. UOKiK 2007 Nr 4, poz. 45.
765 L. Garlicki, K. Wojtyczek w: L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja…*, s. 83.
766 S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 1999, s. 445.

nych[767]. Ochrona wolności gospodarczej uzasadnia przyznanie organowi większych uprawnień niż w przypadku zwykłych postępowań prowadzonych na podstawie k.p.a.[768], to zaś może wpływać na dalej idące ograniczenie prawa przedsiębiorcy do obrony, niż ma to miejsce w zwykłych postępowaniach administracyjnych.

Artykuł 76 Konstytucji nie stanowi źródła prawa podmiotowego po stronie konsumentów[769]. W literaturze wskazuje się jednakże, że art. 31 ust. 3 Konstytucji obejmuje także wolności i prawa, które nie zostały zagwarantowane na poziomie konstytucyjnym[770]. W tym stanie rzeczy można przyjąć, że skoro uokik to ustawa, która ma na celu ochronę prawa konsumentów do uczestniczenia w uczciwym obrocie rynkowym, to właśnie to prawo powinno być zbalansowane z prawem przedsiębiorcy do obrony. Jednocześnie należy mieć na uwadze, że Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie podkreśla, że ochrona konsumenta zmierza do zabezpieczenia interesów słabszego uczestnika rynku[771]. Po drugie, że ochrona konsumentów i uczciwość w transakcjach handlowych zaliczane są przez ustawodawcę w niektórych aktach prawnych do wartości, które składają się na pojęcie „nadrzędnego interesu publicznego"[772]. Nadrzędny interes publiczny może być natomiast postrzegany jako interes wyższej rangi niż „zwykły" interes publiczny, o jakim mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji, co może mieć znaczenie w przypadku konfliktu interesu publicznego z prywatnym i przesądzać o większym znaczeniu interesu publicznego[773].

W tym miejscu warto odnotować, że konstytucyjna zasada proporcjonalności znajduje obecnie *expressis verbis* odzwierciedlenie w art. 8 k.p.a.[774] Dokonana z dniem 1 czerwca 2017 r. nowelizacja k.p.a.[775] zmieniła brzmienie art. 8 k.p.a. Obecnie art. 8 § 1 k.p.a. stanowi, że organy administracji publicznej prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami

---

767 M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 608.
768 Por. M. Błachucki, *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, Warszawa 2012, s. 149-150.
769 Art. 76 Konstytucji stanowi, że „Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa". W piśmiennictwie wskazuje się, że art. 76 Konstytucji ma charakter programowy. Przepis ten utożsamiany jest z zasadą polityki państwa. Przepisy, które formułują zasady polityki państwa, nie wyrażają praw podmiotowych jednostki – tak J. Węgrzyn, *Ochrona praw konsumentów i innych osób przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi*, w: M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 773 i 783. Także TK wskazuje, że art. 76 Konstytucji „nie jest źródłem bezpośredniego zeń wynikającego prawa podmiotowego po stronie konsumentów" – tak wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03, OTK ZU 2004 Nr 4, seria A, poz. 31, pkt 17.
770 L. Garlicki, K. Wojtyczek w: L. Garlicki, M. Zdyb, *Konstytucja*..., s. 88.
771 Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03, OTK ZU 2004 Nr 4, poz. 31, pkt 129.
772 Definicję nadrzędnego interesu publicznego zawierał art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz. U. z 2016 r., poz. 893 ze zm.). Ustawa wdrażała Dyrektywę 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącą usług na rynku wewnętrznym. Pkt 40 i 41 preambuły dyrektywy definiowały nadrzędny interes publiczny m.in. jako ochronę konsumentów i zapobieganie nieuczciwej konkurencji. Definicję nadrzędnego interesu publicznego zawiera art. 3 pkt 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o zasadach uczestnictwa podmiotów zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2018 r., poz. 649), zgodnie z którym nadrzędny interes publiczny to wartość podlegająca ochronie, w szczególności ochrona konsumentów i uczciwość w transakcjach handlowych.
773 Por. A. Brzezińska-Rawa, *Ochrona wartości wysoko cenionych w działalności gospodarczej*, 2015, s. 22-23, artykuł dostępny na stronie internetowej http://www.repozytorium.umk.pl/.
774 Por. B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 86.
775 Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 2096).

proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. Z zasady proporcjonalności wynika nakaz dążenia do stosowania w stosunku do obywateli środków, które nie są nadmiernie dolegliwe, a zatem są: przydatne do realizacji danego celu, konieczne w danej sytuacji oraz proporcjonalne w ścisłym znaczeniu, co oznacza, że utrzymana jest właściwa relacja między celem działania a ciężarem i dolegliwościami. Zasada ta znajduje zastosowanie, w sytuacji gdy organ administracji dysponuje pewnym zakresem luzu decyzyjnego. Jak wynika z uzasadnienia do rządowego projektu ustawy, dotyczy to zarówno korzystania z uznania administracyjnego, jak i czynności faktycznych dokonywanych przez organ[776]. W ten sposób konstytucyjna zasada proporcjonalności została przeniesiona wprost do administracyjnego prawa procesowego[777].

Zasada proporcjonalności została także wyrażona *expressis verbis* w uchwalonej w dniu 6 marca 2018 r. ustawie Prawo przedsiębiorców[778]. Przepis art. 12 tej ustawy stanowi, że organ prowadzi postępowanie w sposób budzący zaufanie przedsiębiorców do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania.

2.5 Wnioski

W świetle przepisów Konstytucji krajowy standard dotyczący wolności od samooskarżania kształtowany jest przez zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji, prawa do obrony i proporcjonalności.

Z zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji wynika, że organy administracji oraz sądy mają obowiązek dokonywania wykładni przepisów prawa „w duchu Konstytucji".

Zasada wolności od samooskarżania mieści się w konstytucyjnym prawie do obrony, o jakim mowa w art. 42 ust. 2 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny przyjmuje jednak, że prawo do obrony w swojej klasycznej postaci służy tylko w postępowaniu *stricte* karnym, w postępowaniach quasi-karnych może ulegać modyfikacjom, a w przypadku postępowań związanych z nakładaniem kar administracyjnych w ogóle nie znajduje zastosowania (wzorcem oceny konstytucyjności przepisu jest wtedy art. 2 Konstytucji, który wymaga oceny, czy regulacja nie narusza zasady dostatecznej określoności oraz tzw. reguły przyzwoitej legislacji, oraz czy jest proporcjonalna). Opierając się na orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, można przyjąć, że możliwość powoływania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję na konstytucyjne prawo do obrony zależy od rozstrzygnięcia, jaką funkcję pełnią sankcje nakładane przez określony organ i czy nałożenie tych sankcji zależy od ustalenia winy. Tylko w przypadku uznania, że sankcje mają funkcję represyjną i są nakładane w związku ze stwierdzeniem winy przedsiębiorcy, postępowanie prowadzone przez organ może być traktowane jako quasi-karne, a przedsiębiorca może korzystać w nim z wolności od samooskarżania się, przy czym zakres tego prawa może być węższy niż w przypadku postępowań karnych. Tym samym z art. 42 ust. 2 Konstytucji nie można wyprowadzić pewnych wniosków co do zastosowania zasady wolności od samooskarżania się na gruncie uokik.

---

776 Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1183, dostępny na http://www.sejm.gov.pl/, s. 14.
777 B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks…*, s. 86.
778 Dz. U. z 2018 r., poz. 646 z późn. zm.

Ochrona konkurencji jest elementem porządku publicznego, co w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji może uzasadniać ograniczenie prawa przedsiębiorcy do obrony w postępowaniach w sprawach konkurencji. W postępowaniach tych prawo przedsiębiorcy do obrony pozostaje w konflikcie z wolnością działalności gospodarczej i prawami konsumentów, którzy są podmiotami słabszymi. Może to usprawiedliwiać daleko idące ograniczenie wolności od samooskarżania. Ograniczenie tego prawa z uwagi na zasadę proporcjonalności nie może jednak prowadzić do naruszenia istoty prawa, a zatem nie może prowadzić do jego całkowitego zniesienia.

Zasada proporcjonalności nakazuje, by państwo i organy administracji publicznej ingerowały w prawa obywateli w sposób rozsądny i racjonalny i nie nadużywały przysługujących im środków i kompetencji, szkodząc w ten sposób obywatelowi[779]. Zasada ta realizuje się zarówno na płaszczyźnie tworzenia prawa, jak i jego wykładni oraz stosowania i odnosi się do każdego postępowania administracyjnego, niezależnie od tego, czy w postępowaniu są nakładane sankcje. Oznacza to, że Prezes Urzędu powinien przestrzegać zasady proporcjonalności w każdym postępowaniu, jakie prowadzi wobec przedsiębiorcy, niezależnie od tego, czy w postępowaniu tym zastosuje sankcje i niezależnie od rodzaju tych sankcji.

3. Wolność od samooskarżania w świetle standardów postępowania karnego

3.1 Uwagi wprowadzające

Przedmiotem badań w niniejszej pracy jest ochrona wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, tym niemniej uzasadnione jest przeprowadzenie w tej pracy także analizy standardu ochrony wolności od samooskarżania się obowiązującego w krajowej procedurze karnej. Wynika to z następujących okoliczności. Jedną z wypracowanych w nauce i praktyce metod usuwania luk w prawie jest wnioskowanie z analogii[780], czyli wnioskowanie z podobieństwa. Metoda ta polega na zastosowaniu do stanu rzeczy nieuregulowanego (luka) regulacji dotyczącej stanu podobnego do objętego luką (*analogia legis*) bądź formułowaniu w procesie stosowania prawa i na podstawie domniemanych preferencji aksjologicznych ustawodawcy oraz zasad prawa nowej normy, która regulowałaby stan rzeczy objęty luką (*analogia iuris*)[781]. W doktrynie przyjmuje się, że do metod usuwania luk w prawie należy zaliczyć oba rodzaje analogii[782]. Jednocześnie podkreśla się, że stosowanie analogii jest zabronione w przypadku tych przepisów, które ograniczają prawa i wolności jednostki albo stanowią podstawy działania organów władzy publicznej[783]. W prawie karnym procesowym dopuszczalna jest jednakże

779 B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski (red.), *Kodeks…*, s. 86.
780 Por. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp…*, s. 89; A. Redelbach, A. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii…*, s. 208. Szeroko na temat różnych definicji analogii z ustawy i możliwości uznania jej za element wykładni rozszerzającej czyt. M. Kosiarski, *Zakres zastosowania analogii legis w prawie administracyjnym (część I)*, Kwartalnik Prawa Publicznego, nr 1/2003.
781 Cyt. za T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp…*, s. 89.
782 M. Kosiarski, *Zakres zastosowania...*, s. 51.
783 Por. T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp…*, s. 90; A. Redelbach, A. Wronkowska, Z. Ziembiński, *Zarys teorii…*, s. 208. Taka zasada obowiązuje w przypadku analogii w prawie karnym procesowym – zob. M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1971, s. 183; S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, wyd. 14, Warszawa 2018, s. 148.

analogia na korzyść[784]. Dotyczy ona tych sytuacji, gdy przepisy procedury przyznają określonym podmiotom (a zatem nie tylko oskarżonemu) uprawnienia o charakterze gwarancyjnym[785]. Podobnie dopuszcza się stosowanie analogii na gruncie postępowania administracyjnego, w sytuacji gdy jest to dla jednostki korzystne[786]. Także w prawie cywilnym dopuszczalne jest stosowanie analogii, pod tym jednak warunkiem, że luka w prawie nie wynika z decyzji ustawodawcy o zawężeniu możliwości stosowania przepisu[787]. W literaturze prezentowane jest stanowisko, że postępowanie w sprawach konkurencji jest szczególnym postępowaniem administracyjnym. W przypadku takich postępowań wnioskowanie z podobieństwa do postępowań ogólnych co do zasady nie jest prawidłowe, jednocześnie jednak dopuszcza się zastosowanie analogii w sytuacjach problematycznych[788]. Należy przyjąć, że problematyka korzystania z wolności od samooskarżania w postępowaniach w sprawach ochrony konkurencji uzasadnia korzystanie z analogii. Celem wnioskowania z analogii w tym wypadku jest bowiem przede wszystkim ustalenie wspólnych dla systemu prawa wartości, które powinny być uwzględniane w procesie stosowania prawa. Wobec tego zasadne jest dokonanie wykładni art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik w oparciu o wnioskowanie z analogii, tj. ustalenie znaczenia przepisu poprzez odwołanie się do norm prawnych, które mają zastosowanie w podobnych stanach faktycznych. Normy te należy ustalić, odwołując się do przepisów procedury karnej. Zabieg ten jest uzasadniony, biorąc pod uwagę orzecznictwo i piśmiennictwo. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 kwietnia 2010 r.[789] wskazał, że kary pieniężne nakładane przez organ regulacyjny na przedsiębiorcę nie mają charakteru sankcji karnych, jednakże podkreślił, że w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu antymonopolowego powinny odpowiadać wymogom *analogicznym* do tych, jakie obowiązują w postępowaniu karnym. Oznacza to, że w ocenie Sądu Najwyższego sprawa sądowa dotycząca nałożenia przez organ regulacyjny kary pieniężnej powinna zostać rozpoznana z uwzględnieniem standardów ochrony praw oskarżonego obowiązujących w postępowaniu karnym. Konieczność stosowania wobec przedsiębiorców na etapie sądowego rozpatrywania odwołania od decyzji organu regulacyjnego standardów obowiązujących w postępowaniach karnych została potwierdzona w dalszym orzecznictwie Sądu Najwyższego[790]. Jednocześnie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 kwietnia 2011 r.[791] potwierdził, iż wymóg ten dotyczy także sądowego postępowania odwoławczego dotyczącego decyzji Prezesa Urzędu. W literaturze formułuje się także poglądy dalej idące, tj. że wymóg stosowania standardów karnych dotyczy już fazy postępowania administracyjnego

---

784 M. Cieślak, *Polska procedura karna. Podstawowe założenia…*, s. 182–183; S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny…*, s. 148; P. Hofmański, S. Zabłocki, *Elementy metodyki pracy sędziego w sprawach karnych*, wyd. 2, Warszawa 2011, s. 237–238.

785 P. Hofmański, S. Zabłocki, *Elementy metodyki pracy sędziego w sprawach karnych…*, s. 238.

786 Szerzej na ten temat zob. E. Smoktunowicz, *Analogia w prawie administracyjnym*, Łódź 1969, s. 69; także M. Kosiarski, *Zakres zastosowania...*, s. 46.

787 T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp…*, s. 90. Zob. także uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 29 września 2009 r., sygn. III CZP 41/09, Legalis nr 172071. Szeroko na temat analogii w prawie cywilnym zob. M. Walasik, *Analogia w prawie procesowym cywilnym*, Warszawa 2013.

788 Tak M. Błachucki, *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorstw*, Warszawa 2012, s. 155.

789 Sygn. III SK 1/10, Legalis nr 385429.

790 Zob. przykładowo wyroki SN z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. III SK 5/10, Legalis nr 1825413; z dnia 21 września 2010 r., sygn. III SK 8/10, Legalis nr 412622; z dnia 21 października 2010 r., sygn. III SK 7/10, Legalis nr 402655; z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. III SK 27/08, Legalis nr 414135.

791 Sygn. III SK 45/10, Legalis nr 432334.

prowadzonego przez Prezesa Urzędu, co oznacza m.in., że konieczne jest zagwarantowanie w postępowaniu prowadzonym przez Prezesa Urzędu: zasady domniemania niewinności (co przesądza o rozkładzie ciężaru dowodu), obowiązku rozstrzygania wszystkich wątpliwości, których nie można usunąć, na korzyść podmiotu, któremu organ zarzuca naruszenie prawa, a także respektowanie wolności od samooskarżania się[792].

Z przywołanych wyroków sądowych oraz literatury wynika, że w przypadku wykładni przepisów proceduralnych, jakimi posługuje się Prezes Urzędu, uzasadnione jest posiłkowanie się – w drodze analogii – przepisami obowiązującymi w procedurze karnej, które mają wpływ na prawa i wolności uczestnika postępowania. W tym stanie rzeczy konieczne jest ustalenie, w jaki sposób wolność od samooskarżenia regulowana jest w procedurze karnej.

3.2 Sposób rozumienia wolności od samooskarżania w polskim procesie karnym

Opierając się na definicji prezentowanej przez Z. Sobolewskiego, można przyjąć, że wolność od samooskarżania rozumiana jest w polskim procesie karnym bardzo szeroko i oznacza brak prawnego obowiązku udzielania przez oskarżonego w jakikolwiek sposób aktywnej pomocy organom procesowym w udowadnianiu okoliczności niekorzystnych z punktu widzenia jego odpowiedzialności karnej[793]. Z przedstawionej definicji wynika, że wolność od samooskarżania ma związek nie tylko z prawem oskarżonego do milczenia, a zatem nieudzielaniem ustnych informacji organom ścigania, ale także z innymi czynnościami dowodowymi, które wymagają aktywnego współdziałania z organami ścigania, takimi jak udział w eksperymencie procesowym[794], dostarczenie dokumentów czy też złożenie wyjaśnień na piśmie[795]. W konsekwencji trzeba przyjąć, że wolność od samooskarżania obejmuje także prawo do nieprzekazywania organom ścigania dokumentów, które mogą stanowić dowód w sprawie, i jednocześnie brak możliwości wymierzania oskarżonemu dolegliwości prawnych na skutek odmowy dostarczania dokumentów, które są w jego posiadaniu, a które mogą stanowić dowód obciążający. Jak wskazuje P. Hofmański, dokumenty mogą być uzyskane przez organy na potrzeby danego postępowania, jednakże bez obowiązkowej aktywności osoby chronionej tą zasadą (np. znalezione i zatrzymane w toku przeszukania, przekazane przez inne osoby)[796].

---

792 M. Bernatt, *Gwarancje proceduralne w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji mających charakter karny w świetle EKPCz – glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2010*, EPS, 2011, nr 6, s. 40–45.
793 Z. Sobolewski, *Samooskarżenie w świetle prawa karnego (nemo se ipsum accusare tenetur)*, Warszawa 1982, s. 9–10.
794 Ibidem, s. 9.
795 P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. I, wyd. 4, Warszawa 2011, s. 502.
796 P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks…*, s. 502. Tak samo A. Wąsek, *O kilku aspektach reguły „nemo se ipsum accusare tenetur" de lege lata i de lege ferenda*, w: J. Skupiński (red.), *Standardy praw człowieka a polskie prawo karne*, Warszawa 1995, s. 244, który wskazuje, że „Oskarżony może zostać legalnie zmuszony do dostarczenia dowodu przeciwko sobie w sytuacji przeprowadzonego przez organ procesowy przeszukania (i oględzin) jego osoby, pomieszczenia lub rzeczy (…)".

3.3 Źródła regulacji

3.3.1 Brak obowiązku dostarczania dowodów przeciwko sobie (art. 74 § 1 k.p.k.)

Wolność od samooskarżania nie była wyrażona wprost w kodeksie postępowania karnego z 1928 r. ani też w kodeksie postępowania karnego z 1969 r., jednakże była powszechnie uznawana przez polską doktrynę i judykaturę[797]. Została skodyfikowana w kodeksie postępowania karnego z 1997 r.[798] Przepis art. 74 § 1 k.p.k. stanowi, że oskarżony nie ma obowiązku dowodzenia swojej niewinności ani obowiązku dostarczania dowodów na swoją niekorzyść. Z powodu takiej postawy nie mogą go w procesie spotkać żadne negatywne konsekwencje[799]. Przepis ten jest konsekwencją wyrażonej w art. 5 § 1 k.p.k. zasady domniemania niewinności, która stanowi, że nikt nie ma obowiązku dowodzenia swojej winy, nikt też nie musi udowadniać swojej niewinności[800]. Na oskarżonym nie spoczywa ciężar dowodu w znaczeniu materialnym. Ciężar dowodu w znaczeniu materialnym spoczywa na oskarżycielu, który gromadzi dowody mające na celu obalenie domniemania niewinności i udowodnienie winy oskarżonego[801]. W procesie dowodzenia organ procesowy powinien podjąć starania zmierzające do dokonania jednoznacznych ustaleń, a zatem podejmować wszelkie kroki zmierzające do dokładnego i wyczerpującego zbadania sprawy i usunięcia pojawiających się wątpliwości natury faktycznej lub prawnej. W sytuacji kiedy pomimo podjętych wysiłków wątpliwości nie dadzą się usunąć, organ zobowiązany jest stosować wyrażoną w art. 5 § 2 k.p.k. regułę *in dubio pro reo*, zgodnie z którą niedające się usunąć wątpliwości rozstrzyga się na korzyść oskarżonego[802]. Reguła *in dubio pro reo* jest istotną dla oskarżonego konsekwencją domniemania niewinności[803].

---

797 Pod rządami kodeksu postępowania karnego z 1969 r. wyprowadzano ją z innych zasad – przykładowo W. Daszkiewicz, *Samooskarżenie a prawo do milczenia*, Państwo i Prawo, 1974, z. 2, s. 4, wyprowadzał ją z zasady domniemania niewinności; A. Wąsek, *O kilku aspektach…*, s. 240, z prawa do obrony; Z. Sobolewski, *Samooskarżenie…*, s. 13, z „pozycji procesowej oskarżonego jako strony, z zasady dotyczącej ciężaru dowodu, a zwłaszcza z konkretnych przepisów, jak chociażby art. 63, 157 i 244 k.p.k."

798 Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks postępowania karnego (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1987).

799 P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks…*, s. 502.

800 Ibidem. Zob. jednak B. Nita, *Konstytucyjne zakorzenienie zasady nemo tenetur se ipsum accusare…*, s. 232, która uważa, że zasada *nemo se ipsum accusare* nie wynika z zasady domniemania niewinności, a jedynie ją uzupełnia.

801 M. Cieślak, *Polska procedura karna…*, s. 339. Jak precyzuje M. Cieślak, w prawie karnym procesowym obowiązuje zasada materialnego ciężaru dowodu na barkach oskarżyciela i zasada ogólnego rozkładu dowodu na barkach każdej ze stron procesowych. Oznacza to, że oskarżyciel ma obowiązek udowodnić, iż oskarżony jest winien, jednocześnie na każdej ze stron spoczywa ciężar udowodnienia tez, które są dla niej korzystne. Tak samo S. Waltoś, P. Hofmański, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2018, s. 257. Zob. także Z. Muras, *Wyjaśnienia oskarżonego w procesie karnym i prawie karnym materialnym. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2010, s. 104. Zob. także wyroki SN z dnia 28 września 1995 r., sygn. III KRN 88/95, OSNKW 1995 Nr 11–12, poz. 77; wyrok SN z dnia 13 października 1999 r., sygn. II KKN 297/97, Prokuratura i Prawo, 2000, nr 3, poz. 15; wyrok SN z dnia 24 lutego 1999 r., sygn. V KKN 362/97, Prokuratura i Prawo, 1999, nr 7–8, poz. 6.

802 Z. Muras, *Wyjaśnienia oskarżonego…*, s. 104. Por. także postanowienie SN z dnia 16 czerwca 2005 r., sygn. II KK 257/04, OSNKW 2005 Nr 9, poz. 86; wyrok SN z dnia 2 grudnia 2005 r., sygn. V KK 162/05, Prokuratura i Prawo, 2006, nr 4, poz. 4; wyrok SN z dnia 5 lutego 2007 r., sygn. IV KK 443/06, Legalis nr 97236; postanowienie SN z dnia 25 kwietnia 2007 r., sygn. III KK 46/07, Prokuratura i Prawo, 2008, nr 2, poz. 5, s. 8.

803 Takie ujęcie reguły in *dubio pro reo* proponuje P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. I, wyd. 2, Warszawa 2004, s. 44. Niektórzy autorzy uważają jednak, że *in dubio pro reo* jest samodzielną zasadą procesową – patrz T. Grzegorczyk, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne*, wyd. 9, Warszawa 2018, s. 141.

3.3.2 Prawo oskarżonego do składania wyjaśnień i odmowy składania wyjaśnień (art. 175 § 1 k.p.k.)

Przyznanie oskarżonemu prawa do niedostarczania dowodów przeciwko sobie znajduje potwierdzenie w art. 175 § 1 k.p.k., który stanowi, że oskarżony ma prawo składać wyjaśnienia, może jednak bez podania powodów odmówić odpowiedzi na poszczególne pytania lub w ogóle odmówić składania wyjaśnień. Prawo do odmowy składania wyjaśnień zwane jest niekiedy prawem do milczenia[804].

Wyjaśnienia oskarżonego są z jednej strony środkiem dowodowym, z drugiej jednak strony są środkiem obrony oskarżonego[805]. Z tych względów oskarżony został wyposażony w prawo składania wyjaśnień i w prawo do milczenia. Takie ukształtowanie instytucji wyjaśnień oskarżonego powoduje, że ich składanie nie jest obowiązkowe i – zgodnie z zasadą *nemo se ipsum accusare tenetur* – nie można na oskarżonym wymuszać ich składania[806]. Jednocześnie odmowa złożenia wyjaśnień lub udzielenia odpowiedzi na pytania nie może być traktowana ani jako milczące przyznanie się do winy, ani jako okoliczność wzmacniająca podejrzenie popełnienia przestępstwa przez daną osobę, bądź też uzasadniająca surowszy wymiar kary[807], choć wskazuje się, że w pewnych sytuacjach procesowych trudno jest jednak wyłączyć wpływ milczenia oskarżonego na kształtowanie się nieprzychylnego dla niego przekonania sędziów[808].

Z praw, o których mowa w art. 175 § 1 k.p.k., oskarżony może skorzystać w dowolnym momencie postępowania, nawet wówczas gdy składał wyjaśnienia w postępowaniu przygotowawczym, może następnie w postępowaniu przed sądem odmówić ich składania, może je zmienić, a nawet odwołać[809]. Jednakże trzeba mieć na uwadze, że kiedy oskarżony nie stawił się na rozprawę, odmawia składania wyjaśnień, wyjaśnia odmiennie niż poprzednio albo oświadcza, że pewnych okoliczności nie pamięta, art. 389 k.p.k. zezwala na odczytanie, jednak tylko w odpowiednim zakresie, protokołów jego wyjaśnień złożonych w tej lub innej sprawie w postępowaniu przygotowawczym lub przed sądem albo w innym postępowaniu przewidzianym przez ustawę. W procesie karnym obowiązuje zasada bezpośredniości, która wymaga, by dowody były przeprowadzone bezpośrednio przed sądem. Artykuł 389 k.p.k. stanowi odstępstwo od tej zasady i ze względu na dyrektywę prawdy materialnej pozwala na odczytanie protokołów z wcześniej złożonych wyjaśnień oskarżonego[810]. Zezwolenie na odstępstwo od zasady bezpośredniości opiera się na założeniu, że jeśli oskarżony raz zdecydował się zeznawać, to istnieje możliwość odczytania jego wyjaśnień nawet wtedy, gdy oskarżony skorzystał później z prawa odmowy składania wyjaśnień lub odwołał albo zmienił wyjaśnienia[811]. Ta sama zasada legła u podstaw regulacji art. 391 k.p.k., który stanowi, że w określonych warunkach można odczytywać na rozprawie proto-

804 Z. Muras, *Wyjaśnienia oskarżonego…*, s. 103. Por. także M. Błoński, *Wyjaśnienia oskarżonego w polskim procesie karnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011, s. 254.
805 Z. Sobolewski, *Samooskarżenie…*, s. 14; T. Grzegorczyk, J. Tylman, *Polskie postępowanie karne. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2011, s. 500.
806 Z. Muras, *Wyjaśnienia oskarżonego…*, s. 92.
807 Por. Z. Sobolewski, *Samooskarżenie…*, s. 74; M. Błoński, *Wyjaśnienia…*, s. 264–265. Zob. także wyrok SN z dnia 29 czerwca 1979 r., sygn. III KR 169/79, Lex nr 79946; z dnia 4 listopada 1977 r., sygn. V KR 176/77, OSNKW 1978 Nr 1, poz. 7; z dnia 5 lutego 1981 r., sygn. II KR 10/81, OSNKW 1981 Nr 7–8, poz. 38.
808 Z. Sobolewski, *Samooskarżenie…*, s. 75.
809 Z. Muras, *Wyjaśnienia oskarżonego…*, s. 170.
810 Ibidem, s. 168.
811 Ibidem, s. 169.

koły złożonych przez świadka wyjaśnień w charakterze oskarżonego. Jest to związane z faktem, że oskarżony (podejrzany) może zawsze odmówić składania wyjaśnień, a do ich złożenia nie można go zmusić. Jeśli zdecydował się na ich złożenie, to musi liczyć się z faktem, że na późniejszych etapach można je odczytywać[812]. Niedopuszczalna jest natomiast sytuacja odwrotna, tzn. nie można odczytywać zeznań świadka, który następnie stał się oskarżonym. Wynika to z tego, że świadek zobowiązany był do mówienia prawdy pod groźbą odpowiedzialności karnej[813]. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że w literaturze prezentowane są różne stanowiska w zakresie sposobu rozumienia tego zakazu. Z. Sobolewski wskazuje, że zakaz odczytywania na rozprawie protokołu z zeznań oskarżonego złożonych w charakterze świadka dotyczy sytuacji, gdy protokół ten miałby zastąpić lub uzupełnić wyjaśnienia oskarżonego złożone przed sądem. Zakaz ten nie oznacza jednak bezwzględnego wykorzystania takiego protokołu. Protokół ten może mieć zatem znaczenie dowodowe, np. może stanowić źródło informacji o innych dowodach oraz okolicznościach zdarzenia. Dowody odszukane dzięki zaprotokołowanej wypowiedzi nie zasługują na odrzucenie tylko dlatego, że powzięto o nich wiadomość na skutek przesłuchania danej osoby w niewłaściwym charakterze[814]. Ograniczenia w odczytywaniu protokołów zeznań świadka mają na celu zredukowanie wyjątków od zasady bezpośredniości, a nie poszerzenie wyjątków od zasady prawdy materialnej[815]. Odmiennie problem postrzega Z. Kwiatkowski, który uważa, że *a contrario* z art. 391 § 2 k.p.k. w zw. z art. 389 § 1 k.p.k. wynika samoistny zakaz wykorzystania protokołu zeznań złożonych przez świadka w stadium przygotowawczym, który jest następnie przesłuchiwany przed sądem w charakterze oskarżonego[816].

Dokonując analizy uprawnienia oskarżonego do składania wyjaśnień, należy mieć na uwadze to, że w procesie karnym obowiązuje zasada bezpośredniości i oskarżony składa wyjaśnienia ustnie[817]. Ponadto w procesie karnym obowiązuje zakaz subsydiowania treści wyjaśnień innymi dokumentami (art. 174 k.p.k.), co oznacza, że jedyną formą utrwalania wyjaśnień oskarżonego jest protokół przesłuchania[818]. Składanie wyjaśnień na piśmie jest dopuszczalne tylko w postępowaniu przygotowawczym i tylko na żądanie oskarżonego lub jego obrońcy (art. 176 § 1 k.p.k.). Organ procesowy nie może z urzędu zadecydować o składaniu przez podejrzanego wyjaśnień na piśmie. Organ może jednak z ważnych powodów odmówić żądaniu złożenia wyjaśnień na piśmie[819]. Składanie wyjaśnień na piśmie następuje „w toku przesłuchania". Oznacza to, że wyjaśnienia powinny być sporządzone samodzielnie przez podejrzanego w trakcie jego przesłuchania. Wyjaśnienia złożone na piśmie nie mają bytu samoistnego, lecz stanowią załącznik do protokołu przesłuchania[820], czyli nie zastępują protokołu, tylko go uzupełniają. Nie wolno zastępować dowodu z wyjaśnień oskarżonego listami albo oświadczeniami oskarżonego, aczkolwiek własnoręcznie sporządzone oświadczenie, obok złożonych przez oskarżonego wyjaśnień, może posiadać

812 Z. Muras, *Wyjaśnienia oskarżonego…*, s. 195.
813 Ibidem.
814 Z. Sobolewski, *Samooskarżenie…*, s. 63.
815 Ibidem, s. 64.
816 Z. Kwiatkowski, *Zakazy dowodowe w procesie karnym*, Zakamycze 2005, s. 355. Por. także wyrok Sądu Okręgowego w Opolu z dnia 25 września 2013 r., sygn. VII KA 565/13, http://orzeczenia.opole.so.gov.pl/ – dostęp z dnia 27 listopada 2018 r.
817 Wyjątek od zasady stanowi odbieranie wyjaśnień od oskarżonego, który jest głuchy albo niemy (por. art. 204 § 1 k.p.k.).
818 Z. Muras, *Wyjaśnienia oskarżonego…*, s. 158–160.
819 Ibidem, s. 154–155.
820 Ibidem, s. 151.

wartość dowodową i może być wykorzystane w procesie[821]. W procesie karnym mogą być zatem przeprowadzone na rozprawie – w celu weryfikacji wyjaśnień oskarżonego – wcześniejsze jego oświadczenia sporządzone w formie zapisków, notatek itp.[822] Nie posiadają waloru wyjaśnień na piśmie w rozumieniu art. 176 § 1 k.p.k. pisemne oświadczenia oskarżonego zawarte w pismach przysyłanych do organu procesowego. Tego rodzaju oświadczenia traktuje się jako dokument, załącza do akt sprawy i można się nimi posługiwać przy przesłuchiwaniu podejrzanego[823].

Oskarżony powinien zostać pouczony o prawie składania wyjaśnień, odmowie składania wyjaśnień i odmowie odpowiedzi na poszczególne pytania (art. 175 § 1 k.p.k.).

Przy składaniu wyjaśnień oskarżony korzysta z przywileju bezkarności za fałszywą treść wyjaśnień, a zatem jest zwolniony z obowiązku mówienia prawdy[824].

3.3.3 Prawo świadka do odmowy zeznań (art. 182 k.p.k.) i uchylenia się od odpowiedzi na pytanie (art. 183 § 1 k.p.k.)

Prawo odmowy zeznań przysługuje trzem kategoriom świadków: 1) osobom najbliższym dla oskarżonego; 2) byłym małżonkom oskarżonego, jak i byłym przysposabiającym lub przysposobionym oskarżonego, mimo że nie są już osobami najbliższymi; 3) świadkowi, który w innej toczącej się sprawie jest oskarżony o współudział w przestępstwie objętym postępowaniem, co do którego zeznaje[825] (art. 182 k.p.k.). Należy mieć jednak na uwadze, że w sytuacji, w której świadek nie odmówił złożenia wyjaśnień w postępowaniu, w którym był przesłuchiwany w charakterze współoskarżonego, stosownie do art. 391 § 2 k.p.k. istnieje możliwość odczytania tych wyjaśnień w postępowaniu, w którym jest świadkiem[826].

Ustawodawca przyznał świadkowi także prawo odmowy udzielania odpowiedzi, jeżeli udzielenie odpowiedzi mogłoby narazić go lub osobę dla niego najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe (art. 183 § 1 k.p.k.). Podstawą powołania się na wskazany przepis nie może być jednakże obawa przed grożącą odpowiedzialnością za wykroczenie, za wykroczenie skarbowe ani obawa przed odpowiedzialnością dyscyplinarną, cywilną, administracyjną czy służbową[827].

---

821 Wyrok SN z dnia 2 października 1978 r., sygn. II KR 207/78, OSNPG 1979 Nr 1, poz. 8.
822 Wyrok SN z dnia 17 sierpnia 1979 r., sygn. Rs 4/79, Legalis nr 21612; por. także wyrok SA w Katowicach z dnia 17 kwietnia 2003 r., sygn. II AKa 71/03, Legalis nr 64885.
823 T. Grzegorczyk, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 1, wyd. 6, Warszawa 2014, s. 603.
824 Oskarżony (podejrzany) nie odpowiada za występek fałszywych zeznań z art. 233 § 1 k.k., bo zawarte w dyspozycji tego przepisu określenie: ,,kto składając zeznanie" wyłącza go z zakresu unormowania tego przepisu. Por. Z. Sobolewski, *Samooskarżenie*..., s. 83–84; J. Czabański, M. Warchoł, *Prawo do milczenia czy prawo do kłamstwa*, Prokuratura i Prawo, 2007, nr 12, s. 38; M. Bielski, *Wyłączenie przestępności składania fałszywych zeznań w związku z przysługującym sprawcy czynu zabronionego prawem do obrony*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych, 2011, z. 3, s. 74 i 89–90. Także uchwała SN z dnia 20 czerwca 1991 r., sygn. I KZP 12/91, OSNKW 1991 Nr 10–12, poz. 46; wyrok SN z dnia 21 stycznia 1982 r., sygn. II KR 338/81, OSNKW 1982 Nr 3, poz. 14; wyrok SA w Łodzi z dnia 19 czerwca 2001 r., sygn. II AKa 74/01, Prokuratura i Prawo, 2002, nr 9, poz. 23. Szerzej na temat odpowiedzialności karnej oskarżonego za składanie fałszywych oświadczeń w procesie M. Klejnowska, *Oskarżony jako osobowe źródło informacji o przestępstwie*, Zakamycze 2004.
825 T. Grzegorczyk, *Kodeks…*, t. 1, wyd. 6, Warszawa 2014, s. 630.
826 Postanowienie SN z dnia 20 kwietnia 2005 r., sygn. I KZP 8/05, OSNKW 2005 Nr 4, poz. 40, s. 30.
827 Uchwała SN z dnia 30 listopada 2004 r., sygn. I KZP 26/04, OSNKW 2004 Nr 12, poz. 102, s. 12; wyrok SN z dnia 23 lutego 1987 r., sygn. II KR 22/87, OSNKW 1987 Nr 9–10, poz. 88; D. Gruszecka w: J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2018, s. 407.

Pozycja świadka w postępowaniu karnym jest odmienna od pozycji oskarżonego, któremu przysługuje prawo do milczenia. Dlatego też jako gwarancję prawa oskarżonego do milczenia traktować należy zakaz przesłuchiwania go w charakterze świadka[828]. Oskarżony nie może być świadkiem we własnej sprawie oraz w sprawie współoskarżonych, gdy jednocześnie toczy się przeciwko nim postępowanie o ten sam czyn. Potraktowanie oskarżonego jako świadka stanowiłoby pogwałcenie zasady *nemo se ipsum accusare tenetur*[829]. Z. Sobolewski wskazuje, że uchybieniem byłoby rozmyślne zwlekanie z wydaniem lub ogłoszeniem postanowienia o przedstawieniu zarzutów po to, by opóźnić działanie gwarancji procesowych oskarżonego, a zwłaszcza by osobę dostatecznie podejrzaną przesłuchać jako świadka[830]. Organ ma zatem obowiązek niezwłocznego sporządzenia postanowienia o przedstawieniu zarzutów i niezwłocznego ogłoszenia go podejrzanemu, oraz przesłuchania go w tym charakterze. Powyższe stwierdzenie znajduje potwierdzenie w orzecznictwie. W uchwale z dnia 26 kwietnia 2007 r.[831] Sąd Najwyższy wskazał, że art. 313 k.p.k. zawiera nakaz przekształcenia postępowania prowadzonego *in rem* w postępowanie prowadzone *ad personam*, jeśli spełnione zostały warunki wskazane w tym przepisie[832].

Do chwili wydania postanowienia o przedstawieniu zarzutów osoba podejrzana korzysta z zastępczej gwarancji ustanowionej w art. 183 § 1 k.p.k., zgodnie z którym świadek może nie odpowiadać na pytania co do okoliczności, które naraziłyby go na odpowiedzialność karną[833]. Z przepisu wynika, że świadek ma prawo uchylić się od odpowiedzi na konkretne pytania, nie ma jednak prawa odmówić odpowiedzi na wszystkie pytania. Zakres gwarancji przyznanych świadkowi jest zatem mniejszy niż gwarancji przyznanych oskarżonemu, jednakże w piśmiennictwie wskazuje się, że z punktu widzenia zasady *nemo se ipsum accusare tenetur* – zupełnie wystarczający[834]. W ten sposób zasada *nemo se ipsum accusare tenetur* została rozciągnięta także na świadka[835].

Stosownie do art. 174 k.p.k. zeznań świadka nie można zastępować treścią pism, zapisków lub notatek urzędowych, co oznacza, że w procesie karnym istnieje nakaz odbierania zeznań świadka tylko w formie protokolarnej[836]. Wszelkiego rodzaju pisma sporządzone w trakcie procesu lub dla jego celów przez osoby trzecie (np. sąsiadów oskarżonego) nie są dokumentami i nie podlegają odczytaniu na rozprawie sądowej. Odczytanie takich pism zamiast przesłuchania osób, które je sporządziły, stanowiłoby obejście zakazu dowodowego wyrażonego w art. 174 k.p.k.[837]

Każda osoba wezwana w charakterze świadka ma obowiązek stawić się i złożyć zeznania (art. 177 § 1 k.p.k.). Na świadka, który bez należytego usprawiedliwienia nie

---

828 Z. Sobolewski, *Samooskarżenie…*, s. 52.
829 Ibidem, s. 52.
830 Z. Sobolewski, *Samooskarżenie…*, s. 12. Tak samo M. Bielski, *Wyłączenie przestępności składania fałszywych zeznań…*, s. 73–74.
831 Sygn. I KZP 4/07, OSNKW 2007 Nr 6, poz. 45, s. 1.
832 Jakkolwiek z dniem 15 kwietnia 2016 r. do art. 233 k.p.k. został dodany art. 233 § 1a, który przewiduje odpowiedzialność karną w przypadku zeznawania nieprawdy lub zatajania prawdy z obawy przed odpowiedzialnością karną, należy uznać, że powyższy postulat SN dotyczący przesłuchiwania osób we właściwych rolach procesowych pozostaje nadal aktualny.
833 Por. Z. Sobolewski, *Samooskarżenie…*, s. 54.
834 Z. Sobolewski, *Samooskarżenie…*, s. 57.
835 P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks…*, t. 1, wyd. 4, Warszawa 2011, s. 1016.
836 Z. Muras, *Wyjaśnienia oskarżonego…*, s. 159.
837 Wyrok SN z dnia 4 lipca 1974 r., sygn. II KRN 28/74, OSNKW 1974 Nr 11, poz. 211.

stawił się na wezwanie organu albo bez zezwolenia tego organu wydalił się z miejsca czynności przed jej zakończeniem, albo bezpodstawnie uchyla się od złożenia zeznania, można nałożyć karę pieniężną w wysokości do 3000 złotych (art. 285 § 1 k.p.k. i art. 287 § 1 k.p.k.). W przypadkach niestawienia się bez należytego usprawiedliwienia albo wydalenia się z miejsca czynności przed jej zakończeniem świadek może zostać zatrzymany i przymusowo doprowadzony (art. 285 § 2 k.p.k.). W razie uporczywego uchylania się od złożenia zeznania oraz w sytuacji, gdy zatrzymanie i przymusowe doprowadzenie jest niewystarczające dla zapewnienia stawiennictwa świadka, wobec świadka może być zastosowane, niezależnie od kary pieniężnej, aresztowanie na czas nieprzekraczający 30 dni (art. 287 § 2 k.p.k.).

Świadek ma obowiązek mówienia prawdy. Kto zeznaje nieprawdę lub zataja prawdę, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 (art. 233 § 1 k.k.). Przed rozpoczęciem przesłuchania należy uprzedzić świadka o odpowiedzialności karnej za zeznanie nieprawdy lub zatajenie prawdy (art. 190 § 1 k.p.k.). Świadka należy także uprzedzić o prawie odmowy zeznań lub odpowiedzi na pytania, jeżeli ujawnią się okoliczności wskazane w przepisach regulujących te prawa (art. 191 § 2 k.p.k.).

W doktrynie wskazuje się, że subiektywna obawa świadka przed odpowiedzialnością karną nie uzasadnia jeszcze odmówienia odpowiedzi. Organ ma prawo skontrolowania zasadności powołania się na ten przepis[838]. Organ procesowy powinien zbadać, czy rozpatrywanie kwestii ponoszenia przez daną osobę odpowiedzialności za zachowanie wyczerpujące ustawowe znamiona przestępstwa lub przestępstwa skarbowego jest uprawdopodobnione, co znaczy, że powinien zbadać, o jakie ewentualne przestępstwo może chodzić świadkowi, gdy odmawia on odpowiedzi na pytanie, oraz czy może istnieć związek przyczynowy pomiędzy odmową odpowiedzi na to pytanie a odpowiedzialnością karną za to przestępstwo. Nie może jednak dowodzić, czy dany czyn został popełniony[839].

3.4 Zakres podmiotowy wolności od samooskarżania

W literaturze dotyczącej postępowania karnego prezentowane są rozbieżne poglądy co do tego, kto może korzystać z wolności od samooskarżania. Cz.P. Kłak wskazuje, że wynikający z art. 74 § 1 k.p.k. brak obowiązku dostarczania dowodów na swoją niekorzyść odnosi się nie tylko do oskarżonego, ale także do podejrzanego[840] oraz do „osoby podejrzanej" i „potencjalnie podejrzanej"[841]. Również inni autorzy uważają, że zasada *nemo se ipsum accusare tenetur* ma zastosowanie już z chwilą, gdy organy śledcze podejrzewają daną osobę o możliwość popełnienia przestępstwa, choć osoba ta nie jest jeszcze formalnie podejrzana, np. z powodu braku podstaw

838 Por. Z. Sobolewski, *Samooskarżenie…*, s. 58–59.
839 Cyt. za P. Rogoziński, *Dopuszczalność i zakres badania przez organ procesowy istnienia przesłanek warunkujących uchylenie się świadka od zeznawania*, Ius Novum, 2014, nr 1, s. 117–118. Odmiennie w wyroku SA w Krakowie z dnia 11 maja 2009 r., sygn. II AKa 169/08, Lex nr 533944.
840 Art. 71 § 3 k.p.k. stanowi, że jeżeli kodeks używa w znaczeniu ogólnym określenia „oskarżony", odpowiednie przepisy mają zastosowanie również do podejrzanego.
841 Cz.P. Kłak, *„Osoba podejrzana" i „potencjalnie podejrzana" w polskim procesie karnym a zasada nemo se ipsum accusare tenetur*, Ius Novum, 2012, nr 4, s. 61–64.

dowodowych umożliwiających przedstawienie jej zarzutu popełnienia przestępstwa[842]. Przyznanie osobie podejrzanej i potencjalnie podejrzanej ochrony wynikającej z art. 74 § 1 k.p.k. uzasadniane jest przez Cz.P. Kłaka interpretacją pojęcia „oskarżonego" dokonaną przez ETPCz. Jak wskazuje, „oskarżonym" w rozumieniu Konwencji jest nie tylko osoba, której formalnie przedstawiono zarzuty, lecz także osoba, wobec której formalnie „nie wytoczono" oskarżenia, lecz zaczyna odczuwać pewne dolegliwości związane z prowadzoną sprawą karną, np. została zatrzymana, dokonano jej przeszukania lub przeszukania jej domu, nastąpiło pierwsze przesłuchanie jej w charakterze podejrzanego czy też zajęcie konta bankowego tej osoby[843]. Cz.P. Kłak stoi jednocześnie na stanowisku, że „osoba podejrzana" (tj. osoba, co do której istnieje uzasadnione podejrzenie, że popełniła przestępstwo) i „osoba potencjalnie podejrzana" (tj. osoba znajdująca się w kręgu osób podejrzanych, wśród których może znajdować się sprawca, co uzasadnia podjęcie wobec niej czynności, które można określić mianem badań eliminacyjnych) korzystają także z prawa składania wyjaśnień oraz prawa do odmowy odpowiedzi na poszczególne pytania lub odmowy składania wyjaśnień, o których mowa w art. 175 § 1 k.p.k. Autor argumentuje, że jeszcze przed formalnym przedstawieniem zarzutów może zaistnieć sytuacja, w której organ procesowy będzie chciał uzyskać od takiej osoby określone oświadczenie, a jego złożenie może być na dalszym etapie wobec niej obciążające. Wzgląd na zapewnienie takiej osobie należytych gwarancji ochrony jej praw wymaga, aby nie była ona zobowiązana do składania żadnych oświadczeń, które w dalszym biegu procesu mogłyby być wykorzystane przeciwko niej[844]. Jeszcze dalej idący pogląd formułuje M. Bielski, który wskazuje, że zasada *nemo se ipsum accusare tenetur* znajduje zastosowanie nie tylko do oskarżonego, podejrzanego, osoby podejrzanej oraz osoby faktycznie podejrzanej, ale dotyczy także każdej osoby, która jest przesłuchiwana przez kompetentne do przyjęcia od niej zeznań pod rygorem odpowiedzialności karnej organy państwowe w innym postępowaniu niż postępowanie karne, w szczególności w postępowaniu cywilnym i administracyjnym. Jeśli na organie ciąży z mocy art. 304 § 2 k.p.k. prawny obowiązek zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, a przesłuchiwany sprawca czynu zabronionego byłby zobowiązany do składania prawdziwych zeznań, to dochodziłoby do samodenuncjacji pośredniej. Z tego względu M. Bielski wskazuje, że prawo do nieoskarżania samego siebie jako przejaw prawa do obrony ma zastosowanie od momentu popełnienia czynu, a zatem bezkarne są zachowania polegające na dostarczaniu w jakimkolwiek postępowaniu organom państwa informacji w zakresie, w jakim miałyby one dotyczyć okoliczności popełnionego przez sprawcę czynu zabronionego[845].

Odmiennie w kwestii uprawnienia do powoływania się na prawo do niezeznawania przeciwko sobie wypowiada się Z. Muras, który wskazuje, że prawo do odmowy składania wyjaśnień przyznane zostało oskarżonemu i podejrzanemu, czyli osobie, której przedstawiono zarzuty bądź to w formie postanowienia o przedstawieniu zarzutów,

---

842 Z. Sobolewski, *Samooskarżenie…*, s. 10; P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks…*, t. 1, wyd. 4, Warszawa 2011, s. 501; R. Kmiecik, *Prawo do milczenia zatrzymanej osoby podejrzanej (w świetle reguły nemo tenetur)*, Prokuratura i Prawo, 2000, nr 7–8, s. 17; P. Wiliński, *Zasada prawa do obrony w polskim procesie karnym*, Kraków 2006, s. 356; R.A. Stefański, S. Zawłocki (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2017, s. 849.

843 Cz.P. Kłak, *„Osoba podejrzana"…*, s. 64.

844 Ibidem, s. 65. Autor zwraca jednakże uwagę, że stanowisko to nie jest w literaturze prezentowane jednolicie.

845 M. Bielski, *Wyłączenie przestępności składania fałszywych zeznań…*, s. 86–87.

bądź to w formie ustnej w związku z przedstawieniem takiej osobie zarzutów wraz z przystąpieniem do przesłuchania jej w charakterze podejrzanego. Początkowym terminem, od którego podejrzany nabywa prawo do składania wyjaśnień i prawo do odmowy składania wyjaśnień, jest, według Z. Murasa, moment przedstawienia zarzutów. Z. Muras zwraca jednakże uwagę na to, by organ, w sytuacji gdy dane zgromadzone w postępowaniu przygotowawczym zawierają dostateczne podstawy do przedstawienia zarzutów, sporządzał postanowienie o przedstawieniu zarzutów i niezwłocznie przedstawiał je podejrzanemu. Nie jest dopuszczalne przesłuchanie tego rodzaju osoby w charakterze świadka ze względu na gwarancję określoną w art. 175 § 1 k.p.k. przyznającym podejrzanemu prawo odmowy składania wyjaśnień[846]. Z. Muras wskazuje jednocześnie, że osoba podejrzana może zostać przesłuchana jako świadek i korzysta wtedy z prawa do uchylenia się od odpowiedzi na pytania, które mogłyby ją narazić na odpowiedzialność karną[847]. Osoba podejrzana (jako zatrzymany) może ponadto składać oświadczenia, jeśli jednak nie chce tego czynić, to nie ma podstaw prawnych, by ją do tego zmusić[848]. W aktualnym stanie prawnym ten właśnie pogląd wydaje się najbardziej trafny. Artykuł 233 § 1a k.k. wprowadził bowiem karalność zachowania polegającego na zeznawaniu nieprawdy lub zatajaniu prawdy z obawy przed odpowiedzialnością karną grożącą osobie przesłuchiwanej lub jej najbliższym. Tym samym ustawodawca przyjął zasadę, że świadek nie ma prawa do zeznawania nieprawdy ani prawa do zatajania prawdy, może natomiast korzystać z prawa do odmowy odpowiedzi na pytanie. Bez wątpienia organy mają jednak obowiązek niezwłocznego przedstawienia zarzutów i nie powinny dopuszczać do przesłuchiwania podejrzanego w charakterze świadka[849].

3.5 Ograniczenia wolności od samooskarżania

Celem ustalenia standardu ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniu karnym zasadne jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy w postępowaniu karnym wolność ta ma charakter absolutny, czy też doznaje ograniczeń, a jeśli tak, to w jakich okolicznościach. Sytuacje, w których ustawodawca nałożył na oskarżonego określone obowiązki informacyjne wobec organu, mogą służyć jako punkt odniesienia przy ocenie proporcjonalności obowiązków informacyjnych nałożonych na przedsiębiorców w art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik.

3.5.1 Obowiązek poddania się badaniom

Istota wolności od samooskarżania polega na tym, że na oskarżonym nie ciąży prawny obowiązek wykazywania inicjatywy dowodowej oraz aktywnego udziału w postępowaniu dowodowym. Zgodnie z art. 74 § 2 k.p.k. oskarżony jest jednakże zobowiązany poddać się określonym badaniom, mimo że czynności te mogą prowadzić do ujawnienia dowodów obciążających. Do badań tych zalicza się: oględziny zewnętrzne ciała oraz inne badania niepołączone z naruszeniem integralności ciała (w szczególności wolno od oskarżonego pobrać odciski, fotografować go oraz okazać w celach

846 Z. Muras, *Wyjaśnienia oskarżonego…*, s. 93–94.
847 Ibidem, s. 106.
848 Ibidem, s. 106–107.
849 Zob. uchwała SN z dnia 26 kwietnia 2007 r., sygn. I KZP 4/07, OSNKW 2007 Nr 6, poz. 54 s. 1; i wyrok SN z 21 listopada 2014 r., sygn. III KK 348/14, Lex nr 1545153.

rozpoznawczych innym osobom), badania psychologiczne i psychiatryczne oraz badania połączone z dokonaniem zabiegów na ciele, z wyjątkiem chirurgicznych, pod warunkiem że dokonywane są przez uprawnionego do tego pracownika służby zdrowia z zachowaniem wskazań wiedzy lekarskiej i nie zagrażają zdrowiu oskarżonego, jeżeli przeprowadzenie tych badań jest nieodzowne (w szczególności oskarżony jest obowiązany przy zachowaniu tych warunków poddać się pobraniu krwi, włosów lub wydzielin organizmu), pobranie przez funkcjonariusza Policji wymazu ze śluzówki policzków, jeżeli jest to nieodzowne i nie zachodzi obawa, że zagrażałoby to zdrowiu oskarżonego lub innych osób. Przeprowadzenie tych badań nie wymaga zgody oskarżonego. W razie odmowy poddania się tym obowiązkom oskarżonego można zatrzymać i przymusowo doprowadzić, a także stosować wobec niego siłę fizyczną lub środki techniczne służące obezwładnieniu, w zakresie niezbędnym do wykonania danej czynności (art. 74 § 3a k.p.k.). Zakres badań w celach dowodowych, jakim musi poddać się „osoba podejrzana" i „osoba potencjalnie podejrzana", jest węższy niż w przypadku oskarżonego[850]. Jak wskazuje A. Tęcza-Paciorek, pozyskiwanie od oskarżonego materiału biologicznego, w tym genetycznego, do celów badań jest metodą szeroko stosowaną w sprawach karnych i akceptowaną we współczesnych systemach prawnych,

> „jednak sposób, jak i katalog badań, którym oskarżony musi się poddać, powinny być prawnie uregulowane, tak aby nie było możliwe dokonywanie wykładni rozszerzającej i wykonywanie wszelkiego rodzaju badań, w tym związanych z pozyskiwaniem wszystkich dowodów znajdujących się w ciele oskarżonego[851]".

3.5.2 Obowiązek udzielenia informacji organowi

Spośród obowiązków, jakie zostały nałożone na oskarżonego w przepisach procedury karnej, szczególnie interesujące są te, które wymagają podjęcia przez oskarżonego współpracy z organem i wiążą się z dostarczeniem organowi określonych informacji „werbalnych". Tego rodzaju obowiązki są najbardziej zbliżone do obowiązku przekazania informacji/wyjaśnień, o którym mowa w art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik.

3.5.2.1 Obowiązek wylegitymowania się

Sprawca przestępstwa jest w pewnych sytuacjach prawnie zobowiązany do udzielenia prawdziwej informacji, która może ułatwić ujawnienie jego czynu. Z. Sobolewski zwraca uwagę, że może to mieć miejsce w przypadku obowiązku wylegitymowania się funkcjonariuszowi Policji. Jak wskazuje, wolność od samooskarżania nie sięga tak daleko, aby sprawcę przestępstwa uwolnić od obowiązku wskazania swojego nazwiska, tym bardziej że podanie tych danych nie jest równoznaczne z pomaganiem do udowodnienia swojej winy, gdyż nie ujawnia żadnych okoliczności zdarzenia przestępnego, chociaż w konkretnych warunkach może stanowić taką pomoc[852]. Inaczej problem postrzega M. Błoński[853],

---

850 Por. art. 74 § 3 k.p.k. i art. 192a § 1 k.p.k.
851 A. Tęcza-Paciorek, *Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym*, Warszawa 2012, s. 139.
852 Z. Sobolewski, *Samooskarżenie...*, s. 28.
853 M. Błoński, *Wyjaśnienia oskarżonego…*, s. 262. Wcześniej pogląd taki formułował W. Daszkiewicz, *Samooskarżenie…*, s. 8. Por. także R. Kmiecik, *Prawo do milczenia osoby podejrzanej (w świetle reguły nemo tenetur)*, Prokuratura i Prawo, 2000, nr 7–8, s. 19 i nast., który wskazuje, że prawo do milczenia służy już osobie podejrzanej, która została ujęta na gorącym uczynku lub w toku pościgu albo zatrzymana.

który wskazuje, że prawo do milczenia oznacza, iż oskarżony może nie dostarczać dokumentów potwierdzających swoją tożsamość, jednak taka postawa może powodować niekorzystne dla niego skutki w postaci zastosowania tymczasowego aresztowania[854]. M. Błoński prezentuje stanowisko, iż w przypadku odmowy udzielenia informacji o swojej tożsamości zastosowanie tymczasowego aresztowania nie następuje z powodu skorzystania z prawa do milczenia, lecz w związku z dalszymi konsekwencjami z tego wynikającymi. Rozstrzygając konflikt pomiędzy wskazanymi poglądami, wydaje się, że bardziej przekonujące jest stanowisko Z. Sobolewskiego. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 1 ustawy o Policji[855] policjanci mają prawo legitymowania osób w celu ustalenia ich tożsamości[856]. Wskazany przepis statuuje prawny obowiązek udzielenia właściwemu organowi informacji o swojej tożsamości. Ustawa o Policji nie wymienia sytuacji, w których policjant może wylegitymować osobę. Podstawą wylegitymowania może być zatem zarówno fakt bycia świadkiem danego zdarzenia, jak i podejrzenie popełnienia przestępstwa lub wykroczenia. Nieudzielenie wiadomości lub dokumentów dotyczących swojej tożsamości oraz umyślne wprowadzenie w błąd co do własnej tożsamości jest wykroczeniem zagrożonym karą grzywny[857]. Istota wykonywania obowiązku wylegitymowania się polega zatem na udzielaniu uprawnionemu organowi, pod rygorem odpowiedzialności za wykroczenie, aktywnej pomocy w ustalaniu określonych okoliczności. Wydaje się, że w takiej sytuacji nie można mówić o prawie do milczenia, albowiem brak realizacji obowiązku wylegitymowania się powoduje dla legitymowanego negatywne konsekwencje prawne[858]. Taki pogląd prezentuje P. Hofmański, który wskazuje, że prawo do niedostarczania dowodów przeciwko sobie nie obejmuje informacji pozwalających na identyfikację osoby. W jego ocenie „wprawdzie każdy oskarżony w procesie karnym ma prawo do milczenia, niemniej nikt nie ma prawa do pozostania anonimowym w toku procesu karnego”[859].

3.5.2.2 Obowiązki osoby uczestniczącej w wypadku drogowym

W drugiej kolejności Z. Sobolewski zwraca uwagę na osoby uczestniczące w wypadku drogowym, który może mieć cechy przestępstwa i prowadzić do odpowiedzialności karnej na mocy art. 177 k.k.[860] Zgodnie z art. 44 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym[861] kierujący pojazdem w razie uczestniczenia w wypadku drogowym jest obowiązany podać swoje dane personalne, dane personalne właściciela lub posiadacza pojazdu oraz dane dotyczące zakładu ubezpieczeń, z którym zawarta jest umowa obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, na żądanie osoby

854 Patrz art. 244 § 1 k.p.k. oraz art. 258 § 1 k.p.k.
855 Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 161).
856 Nie jest to jedyna podstawa prawna uprawnienia do legitymowania. Uprawnienie to wynika także m.in. z art. 129 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1990).
857 Por. art. 65 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 618) – dalej: k.w.
858 Por. wyrok Sądu Rejonowego w Nysie z dnia 12 marca 2014 r., sygn. II W1/14, http://orzeczenia.nysa.sr.gov.pl/ – dostęp z dnia 27 listopada 2018 r., z którego wynika, że odmowa podania danych o swojej tożsamości nie stanowi wykroczenia z art. 65 k.w., gdy miała miejsce po przedstawieniu zarzutów – dopiero od momentu przedstawienia zarzutów aktualizuje się prawo do milczenia.
859 P. Hofmański w: P. Hofmański, E. Sadzik, K. Zgryzek, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do art. 1–296*, t. I, wyd. 4, Warszawa 2011, s. 504.
860 Art. 177 § 1 i 2 k.k. stanowi, że kto, naruszając, chociażby nieumyślnie, zasady bezpieczeństwa w ruchu lądowym, wodnym lub powietrznym, powoduje nieumyślnie wypadek, w którym inna osoba odniosła obrażenia ciała określone w art. 157 § 1, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. Jeżeli następstwem wypadku jest śmierć innej osoby albo ciężki uszczerbek na jej zdrowiu, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8.
861 Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1990 z późn. zm.).

uczestniczącej w wypadku. Odmowa podania tych danych skutkuje odpowiedzialnością za wykroczenie z art. 97 k.w.[862] Jeżeli w wypadku jest zabity lub ranny, kierujący pojazdem jest obowiązany ponadto udzielić niezbędnej pomocy ofiarom wypadku oraz wezwać zespół ratownictwa medycznego i Policję. Zgodnie z art. 93 § 1 k.w. prowadzący pojazd, który, uczestnicząc w wypadku drogowym, nie udziela niezwłocznej pomocy ofierze wypadku, podlega karze aresztu albo grzywny. Nieudzielenie pomocy ofierze wypadku może ponadto stanowić przestępstwo, o którym mowa w art. 162 § 1 k.k.[863], zagrożone karą pozbawienia wolności do lat 3. Jak wskazuje Z. Sobolewski, spełnienie przez sprawcę przestępstwa drogowego warunków wymaganych przepisami redukuje do minimum szansę uniknięcia odpowiedzialności karnej. Obowiązek udzielenia pomocy ofierze wypadku stoi w kolizji z zasadą wolności od samooskarżania, jednak w piśmiennictwie nie zgłasza się propozycji uwolnienia sprawcy przestępstwa drogowego od obowiązku wynikającego z tego przepisu. Powyższe ma na celu zapewnienie równowagi między wolnością od samooskarżania wyrażającą interesy sprawcy przestępstwa a potrzebą zapewnienia osobom pokrzywdzonym w wypadku rekompensaty moralnej i materialnej za doznaną krzywdę oraz ochrony przed pogłębieniem się krzywdy[864].

3.5.2.3 Obowiązek przekazania informacji o osobie, której powierzono pojazd

Innym przykładem kolizji między wolnością od samooskarżania a obowiązkiem dostarczania organom ścigania określonych informacji są sprawy dotyczące ustalania sprawców wykroczeń drogowych polegających na przekroczeniu dozwolonej prędkości. Przepis art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym stanowi, iż właściciel lub posiadacz pojazdu jest obowiązany wskazać na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie.

W uchwale z dnia 30 listopada 2004 r.[865] Sąd Najwyższy stwierdził, że osoba przesłuchiwana w charakterze świadka na okoliczności wskazane w art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym nie może uchylić się od odpowiedzi na pytanie, jeżeli jej udzielenie mogłoby narazić osobę dla niej najbliższą na odpowiedzialność tylko za wykroczenie. To stwierdzenie stało się podstawą sformułowania poglądu, iż odmowa podania, wbrew wymogom art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym, informacji o osobie używającej pojazd za zgodą właściciela, stanowi wykroczenie z art. 97 k.w.[866] Z chwilą wejścia

---

862 Por. uzasadnienie postanowienia SN z dnia 29 stycznia 2010 r., sygn. I KZP 8/10, OSNKW 2010 Nr 9, poz. 76, s. 7. Także P. Daniluk, *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 687.

863 Art. 162 § 1 k.k. stanowi, że kto człowiekowi znajdującemu się w położeniu grożącym bezpośrednim niebezpieczeństwem utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu nie udziela pomocy, mogąc jej udzielić bez narażenia siebie lub innej osoby na niebezpieczeństwo utraty życia albo ciężkiego uszczerbku na zdrowiu, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

864 Z. Sobolewski, *Samooskarżenie…*, s. 30. Tak samo M. Klejnowska, *Oskarżony jako osobowe źródło informacji o przestępstwie*, Zakamycze 2004, s. 65, która wskazuje, że obowiązki informacyjne uczestnika wypadku drogowego są swoistym wyjątkiem od reguły *nemo se ipsum accusare tenetur*; również A. Wąsek, *O kilku aspektach reguły…*, s. 248, wskazuje, że odejście w tym wypadku od zasady wolności od samooskarżania oznacza, że „ustawodawca polski (…) przyjął prymat ochrony interesów ofiar wypadku drogowego przed interesem sprawcy tego wypadku".

865 Sygn. I KZP 26/04, OSNKW 2004 Nr 12, poz. 102, s. 12.

866 Por. T. Grzegorczyk (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 268; także A. Księżopolska-Breś, *Obowiązek udzielenia informacji o osobie, która dysponowała pojazdem, a przekroczyła dozwoloną prędkość*, Prokurator, 4(44)-2010/1(45)-2011, s. 117. Autorzy stali na stanowisku, że jest to wykroczenie z art. 65 § 2 k.w. W późniejszym orzecznictwie SN rozstrzygnął, że prawidłową podstawą prawną tego rodzaju wykroczenia jest art. 97 k.w. – por. postanowienie SN z dnia 29 stycznia 2010 r., sygn. I KZP 8/10, OSNKW 2010 Nr 9, poz. 76, s. 7.

w życie art. 96 § 3 k.w.[867] powstała wyraźna regulacja prawna stanowiąca, iż odmowa przekazania informacji o osobie kierującej pojazdem jest zagrożona karą grzywny.

Możliwość ukarania obwinionego za odmowę wskazania, komu powierzył do kierowania lub używania swój pojazd, który został zarejestrowany przez urządzenie do pomiaru prędkości, gdy przekroczył dopuszczalną prędkość, wzbudzała wątpliwości co do zgodności z art. 42 ust. 2 Konstytucji m.in. z tego względu, że przepis ustanawiający bezwzględny obowiązek zadenuncjowania na żądanie właściwych organów, kto w danym miejscu i czasie prowadził pojazd, skutkuje tym, że właściciel pojazdu albo sam przyjmie mandat za popełnione wykroczenie, albo poniesie odpowiedzialność za niewskazanie osoby, która kierowała pojazdem. Jak argumentowano, w nauce prawa wykroczeń nie jest oczywiste, czy właściciel lub posiadacz pojazdu może odmówić wskazania kierującego pojazdem w oznaczonym czasie, powołując się na prawo do obrony, nie narażając się jednocześnie na odpowiedzialność za wykroczenie z art. 96 § 3 k.w. W drugiej kolejności wątpliwość budził obowiązek wskazania kierującego pojazdem, w sytuacji gdy kierującym była osoba najbliższa dla właściciela pojazdu. Obowiązek ten został sformułowany dalej, niż reguluje to art. 183 k.p.k., który pozwala uchylić się od odpowiedzi na pytanie, jeżeli udzielenie takiej odpowiedzi mogłoby narazić świadka lub osobę dla niego najbliższą na odpowiedzialność za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe, a to znów można uznać za zabieg nieproporcjonalny, powodujący niezgodność art. 96 § 3 k.w. i art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym z art. 2 oraz z art. 42 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 ustawy zasadniczej.

W wyrokach z dnia 12 marca 2014 r.[868] i z dnia 30 września 2015 r.[869] Trybunał Konstytucyjny uznał, że kwestionowane przepisy k.w. i Prawa o ruchu drogowym są zgodne z Konstytucją i nie naruszają wolności od samooskarżania. Dla uzasadnienia swojego stanowiska przywołał wyroki ETPCz w sprawach *Weh* i *Rieg* przeciwko Austrii[870]. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego, jeżeli wykroczenie drogowe zostanie utrwalone za pomocą urządzenia rejestrującego (fotoradaru), to ukaranie sprawcy mandatem karnym dopuszczalne jest jedynie wówczas, gdy nie ma wątpliwości co do jego tożsamości. Jeżeli organ nie ma wątpliwości, kto jest sprawcą wykroczenia drogowego, to nie może jednocześnie podejmować czynności zmierzających w kierunku ujawnienia innego sprawcy tego wykroczenia, żądając od właściciela pojazdu wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania w oznaczonym czasie. Z drugiej strony, jeżeli organ ma wątpliwości co do tego, czy sprawcą wykroczenia przekroczenia dopuszczalnej prędkości jest właściciel pojazdu, to nie może go ukarać mandatem karnym za to wykroczenie, ale może żądać wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania (używania) w oznaczonym czasie. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego kwestionowane przepisy statuują zatem jedynie obowiązek wskazania okoliczności faktycznej. Wskazanie, komu został powierzony pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, nie przesądza o ewentualnej odpowiedzialności osoby wskazanej za wykroczenie drogowe utrwalone przez urządzenie rejestrujące. Trybunał podkreślił także, że w polskim porządku

867 Art. 96 § 3 k.w. został dodany ustawą z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy – Prawo o ruchu drogowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 225, poz. 1466), która weszła w życie 31 października 2010 r. Art. 96 § 3 k.w. stanowi, że karze grzywny podlega, kto wbrew obowiązkowi nie wskaże na żądanie uprawnionego organu, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie.
868 Sygn. P 27/13, OTK ZU 2014 Nr 3, seria A, poz. 30. W sprawie zostały zgłoszone 3 zdania odrębne.
869 Sygn. K 3/13, OTK ZU 2015 Nr 8, seria A, poz. 125. W sprawie zostały zgłoszone 4 zdania odrębne.
870 Wyroki ETPCz z dnia 8 kwietnia 2004 r. w sprawie *Weh p. Austrii*, skarga nr 38544/97; oraz z dnia 24 marca 2005 r. w sprawie *Rieg p. Austrii*, skarga nr 63207/00.

prawnym nie jest dopuszczalne domniemanie, że właściciel (posiadacz) pojazdu, który nie wskazał, komu powierzył pojazd do kierowania (używania), jest sprawcą wykroczenia polegającego np. na przekroczeniu dopuszczalnej prędkości. Jeżeli właściciel (posiadacz) pojazdu odmawia wskazania, komu powierzył pojazd do kierowania lub używania w oznaczonym czasie, to właściwe organy nie są zwolnione od obowiązku dochodzenia, kto faktycznie prowadził pojazd i popełnił określone wykroczenie drogowe utrwalone przez urządzenie rejestrujące. Wynikający z art. 78 ust. 4 Prawa o ruchu drogowym obowiązek nie polega na wskazaniu sprawcy wykroczenia, ale osoby, której właściciel lub posiadacz pojazdu powierzył do kierowania lub używania w oznaczonym czasie. Informacja o powierzeniu pojazdu osobie najbliższej nie jest tożsama z informacją o tym, kto pojazd prowadził lub używał w chwili popełnienia wykroczenia drogowego utrwalonego przez urządzenie rejestrujące. Trybunał Konstytucyjny stwierdził jednocześnie, że sankcja przewidziana w art. 96 § 3 k.w. nie jest nadmiernie restrykcyjna. Wykroczenie określone w art. 96 § 3 k.w. zagrożone jest wyłącznie karą grzywny, która może wynosić – zgodnie z art. 24 § 1 k.w. – od 20 do 5000 zł. Ustawodawca, spośród wielu możliwych sposobów sankcjonowania, wybrał zatem taki, który jest umiarkowany i proporcjonalny do celu. Po pierwsze, ustawodawca wprowadził odpowiedzialność wykroczeniową, nie zaś karną. Po drugie, w ramach wprowadzonej odpowiedzialności wykroczeniowej sięgnął wyłącznie do kary grzywny, rezygnując przy tym z surowszych kar za wykroczenia, jakimi są areszt i ograniczenie wolności.

Wypada zauważyć, że wyroki Trybunału Konstytucyjnego nie zapadły w tych sprawach jednomyślnie. I tak, sędzia W. Hermaliński w zdaniu odrębnym do wyroku z dnia 12 marca 2014 r. wskazał, że zaskarżony art. 96 § 3 k.w. niewątpliwie pozostaje w kolizji z zasadą wysłowioną w art. 47 Konstytucji i że ograniczenie prawa gwarantowanego w art. 47 Konstytucji nie może zostać uznane za usprawiedliwione w świetle art. 31 ust. 3 Konstytucji. Prawo do milczenia, wyrażane zasadą *nemo tenetur se ipsum accusare*, gwarantuje oskarżonemu (obwinionemu) prawo do nieobwiniania się i niedostarczania dowodów przeciwko sobie, przy czym dopełnieniem uregulowań chroniących oskarżonego w postępowaniu karnym oraz obwinionego w postępowaniu w sprawach o wykroczenia przed samooskarżeniem są uregulowania ograniczające obowiązek bycia świadkiem, w sytuacji gdy zeznanie miałoby być dostarczone w postępowaniu toczącym się w przedmiocie odpowiedzialności osoby najbliższej dla oskarżonego/obwinionego. Również sędzia M. Zubik w zdaniu odrębnym do wyroku z dnia 30 września 2015 r. stwierdził, że art. 96 § 3 k.w. narusza zakaz nadmiernej (nieproporcjonalnej) represyjności, zakaz samooskarżania i prawo do milczenia w postępowaniach zmierzających do realizacji odpowiedzialności karnej lub istotowo podobnej.

3.6 Wnioski

Dokonując podsumowania sposobu rozumienia wolności od samooskarżania w postępowaniu karnym, można stwierdzić, że prawo to jest uznawane za konsekwencję zasady domniemania niewinności i rozumiane jest jako zakaz zmuszania oskarżonego do przyznania się do popełnienia zarzucanego mu przestępstwa. Oznacza to, że oskarżony ma prawo do nieskładania wyjaśnień oraz nie ma obowiązku dostarczania organom ścigania dowodów niewerbalnych. Prawo niedostarczania dowodów przeciwko sobie nie ma charakteru absolutnego, m.in. oskarżony ma obowiązek poddania się badaniom w celu uzyskania przez organy ścigania do badań materiału biologicznego,

w tym genetycznego. Wolność od samooskarżania nie dotyczy dowodów pozyskanych przez organy ścigania na skutek działań regulowanych przepisami prawa, takich jak np. przeszukanie. Ponadto w prawie karnym przewidziane są sytuacje takie jak obowiązek wylegitymowania się, obowiązek udzielenia pomocy poszkodowanym w wypadku drogowym, obowiązek udzielenia informacji o osobie kierującej pojazdem, które stoją w kolizji z prawem do niezeznawania przeciwko sobie, gdyż przewidują obowiązek dostarczania określonych informacji organom ścigania.

Przepisy procedury karnej przewidują gwarancje procesowe mające służyć ochronie wolności od samooskarżania się. Do gwarancji tych należą prawo oskarżonego do odmowy składania wyjaśnień lub odpowiedzi na poszczególne pytania i obowiązek organu pouczenia oskarżonego o tym prawie, prawo świadka do odmowy udzielania odpowiedzi na pytania mogące narazić go na odpowiedzialność karną i obowiązek organu pouczenia go o tym prawie, zakaz przesłuchiwania oskarżonego w charakterze świadka i zakaz odczytywania protokołów zeznań oskarżonego złożonych wcześniej w charakterze świadka.

Ustawodawca zadecydował, że postępowanie w sprawach praktyk ograniczających konkurencję nie jest postępowaniem karnym. Wobec braku wyraźnej regulacji uokik dotyczącej wolności od samooskarżania się można jednakże rozważać, które z gwarancji procesowych obowiązujących w postępowaniu karnym służących ochronie wolności od samooskarżania się na zasadzie analogii mogłyby znaleźć zastosowanie w postępowaniu w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Rozważania w powyższym zakresie zostaną zaprezentowane w dalszej części pracy.

4. Wolność od samooskarżania w świetle standardów postępowania administracyjnego i cywilnego

4.1 Uwagi wprowadzające

Przedmiotem badań w niniejszej pracy jest ochrona wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, tym niemniej uzasadnione jest przeprowadzenie w tej pracy także analizy standardu ochrony wolności od samooskarżania się obowiązującego w krajowej procedurze administracyjnej i cywilnej. Konieczność odwołania się do przepisów k.p.a. i k.p.c. wynika ze specyfiki postępowania prowadzonego przez Prezesa Urzędu. Zgodnie z art. 83 uokik w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania przed Prezesem Urzędu stosuje się przepisy k.p.a. Jednocześnie jednak, zgodnie z art. 84 uokik, w sprawach dotyczących dowodów w postępowaniu przed Prezesem Urzędu w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się odpowiednio art. 227–315 k.p.c. Oznacza to, że postępowanie przed Prezesem Urzędu jest postępowaniem administracyjnym, w którym w sprawach przeprowadzania dowodów, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, stosuje się przepisy procedury cywilnej. W tej sytuacji trzeba ustalić, jakie przepisy k.p.a. oraz k.p.c. regulują sposób pozyskiwania dowodów przez organ, czy przepisy te przewidują uprawnienie do powołania się na wolność od samooskarżania oraz w jaki sposób regulacje k.p.a. i k.p.c. mogą wpłynąć na ustalenie standardu wolności od samooskarżania w postępowaniu przed Prezesem UOKiK.

4.2 Rozkład ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym

Wolność od samooskarżania w postępowaniu karnym wiązała się z wyrażoną w art. 5 § 1 k.p.k. zasadą domniemania niewinności. Obowiązywanie tej zasady skutkuje tym, że w procesie karnym ciężar dowodu spoczywa na oskarżycielu, który gromadzi dowody mające na celu obalenie domniemania niewinności i udowodnienie winy oskarżonego, a w przypadku niedających się usunąć wątpliwości jest obowiązany rozstrzygnąć na korzyść oskarżonego. W tym stanie rzeczy w pierwszej kolejności kluczowe jest ustalenie, w jaki sposób rozkłada się ciężar dowodu w postępowaniu administracyjnym, w tym czy w postępowaniu administracyjnym, w razie niedających się usunąć wątpliwości, obowiązuje zasada dokonywania wykładni na korzyść strony.

Konstrukcję postępowania dowodowego w postępowaniu administracyjnym wyznaczają art. 7 i 77 § 1 k.p.a. Przepis art. 77 § 1 k.p.a. opiera postępowanie dowodowe na zasadzie oficjalności[871]. Zasada ta oznacza, że organ ma obowiązek podejmowania z urzędu czynności zmierzających do skompletowania materiału dowodowego, stanowiącego podstawę faktyczną orzeczenia w sprawie[872]. Przepis art. 7 k.p.a. ustanawia natomiast zasadę prawdy obiektywnej (prawdy materialnej). Zasada ta oznacza, że organ administracji publicznej prowadzący postępowanie ma obowiązek, z urzędu lub na wniosek stron, podejmowania wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy, a zatem jest obowiązany ustalić, jakie dowody są niezbędne dla ustalenia stanu faktycznego, a następnie te dowody przeprowadzić[873]. Organ jest zatem obowiązany wyczerpująco zbadać wszelkie okoliczności związane ze sprawą. Mając powyższe na uwadze, można by założyć, że z zasady prawdy obiektywnej wynika kwestia rozłożenia ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym i że ciężar ten spoczywa wyłącznie na organie[874]. Orzecznictwo sądowe w tym zakresie było jednak rozbieżne. Sądy administracyjne wydawały wyroki, w których ciężar dowodu interpretowany był w sposób przeciwstawny. Przykładowo NSA w Warszawie przyjął, że obowiązek zebrania całego materiału dowodowego w postępowaniu administracyjnym oznacza, że organ administracji publicznej winien z własnej inicjatywy gromadzić w aktach dowody, które jego zdaniem będą konieczne do prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy oraz winien gromadzić w aktach sprawy także dowody wskazane lub dostarczone przez stronę, jeżeli mają one znaczenie dla sprawy[875]. Odmiennie wypowiedział się NSA w Poznaniu, który uznał, że wyrażona w art. 7 k.p.a. zasada dochodzenia prawdy obiektywnej nie jest regulatorem ciężaru dowodu. W zakresie ciężaru dowodu zastosowanie znajduje ogólna reguła dowodowa z art. 6 k.c., która stanowi, że ciężar udowodnienia faktu spoczywa na organie lub stronie, który wywodzi z danego faktu skutki prawne[876]. Kompromisowe stanowisko zajął WSA w Warszawie, który uznał, że obowiązek organu wyjaśniania okoliczności sprawy nie jest sprzeczny z zasadą, iż ciężar dowodu osta-

871 R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2017, s. 69. Odmiennie wyrok SA w Krakowie z dnia 11 maja 2009 r., sygn. II AKa 169/08, Lex nr 533944.
872 Ibidem. Por. także B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, wyd. 11, Warszawa 2013, s. 233.
873 B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 73.
874 Por. A. Wróbel w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 156.
875 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 lipca 2001 r., sygn. I SA 301/00, Lex nr 53964.
876 Wyrok NSA w Poznaniu z dnia 11 lipca 2002 r., sygn. I SA/Po 788/00, Biul. Skarb., 2002, nr 6, poz. 25, dostępny także na http://www.orzeczenia.com.pl/.

tecznie spoczywa na tym, kto z określonego faktu wywodzi dla siebie skutki prawne. Jak wskazał sąd, dopiero zaniechanie przedstawienia przez stronę dowodów, pomimo wezwania przez organ, wyłącza możliwość skutecznego podnoszenia zarzutu, że zaskarżona decyzja jest niezgodna z prawem wskutek naruszenia obowiązku wyjaśnienia okoliczności sprawy zgodnie z art. 7 i 77 k.p.a.[877] Obecne brzmienie przepisu art. 7 k.p.a.[878], gdzie wyraźnie mowa o tym, że „organy administracji publicznej z urzędu lub na wniosek stron podejmują czynności niezbędne do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy", pozwala przyjąć, że linia orzecznicza, zgodnie z którą obowiązek dowodzenia w postępowaniu spoczywa wyłącznie na organie administracji, straciła na aktualności[879]. W najnowszym orzecznictwie sądy administracyjne podkreślają obowiązek strony współdziałania z organem przy wyjaśnieniu sprawy i obowiązek podejmowania przez stronę aktywności dowodowej w postępowaniu. Jednocześnie wskazują, że brak działania strony w zakresie ustalenia stanu faktycznego, w sytuacji gdy organ wyczerpał własne możliwości dokonywania dalszych ustaleń, nie obciąża organu administracji, lecz stronę. Strona ponosi negatywne konsekwencje nieudowodnienia okoliczności, których stwierdzenie jest konieczne do wydania decyzji zgodnie ze zgłoszonym przez nią żądaniem[880]. Współdziałanie z organem leży zatem w interesie strony, gdyż nieprzedstawienie dowodów może skutkować wadliwym ustaleniem stanu faktycznego i w konsekwencji: wydaniem decyzji negatywnej dla strony. Jak wskazuje B. Adamiak, tak ukształtowany ciężar dowodu w postępowaniu administracyjnym może być jednakże modyfikowany przepisami szczególnymi, które nakładają na stronę obowiązek przedstawiania dowodów. W takich sytuacjach stosownie do art. 9 k.p.a. organ obowiązany jest pouczyć stronę o obowiązku przedstawienia dowodów oraz wyznaczyć termin do ich zgłoszenia[881].

W tym stanie rzeczy można stwierdzić, że w postępowaniu administracyjnym co do zasady strona nie ma obowiązku wskazywania dowodów potrzebnych do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy. Strona jest uprawniona, a nie zobowiązana do przedstawienia

---

877 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2007 r., sygn. VI SA/Wa 2219/06, Legalis nr 269055. Por. także W. Chrościelewski, J.P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, wyd. 5, Warszawa 2013, s. 119; oraz wcześniejszy wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., sygn. I SA 212/82, ONSA 1982 Nr 1, poz. 51, w którym NSA przyjął, że dokonanie przez organ błędnych ustaleń faktycznych na skutek zaniedbań strony wyłącza możliwość skutecznego podniesienia przez stronę zarzutu niezgodności decyzji z prawem. Zajęte w tym wyroku stanowisko NSA dotyczące wyłączenia uprawnienia strony do zaskarżenia decyzji spotkało się jednak z krytyką B. Adamiak, która wskazuje, że nawet gdy nieprzedstawienie dowodów nastąpiło z winy strony, strona zachowuje prawo do żądania wznowienia postępowania, albowiem ujawnienie nowych istotnych dla sprawy okoliczności lub dowodów jest przesłanką samoistną wznowienia postępowania, niezależną od winy strony – tak w: A. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 75.

878 Do przepisu dodano sformułowanie „z urzędu lub na wniosek stron" dopiero z dniem 11 kwietnia 2011 r. na skutek nowelizacji dokonanej na mocy art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011 r. Nr 6, poz. 18 ze zm.).

879 Por. A. Wróbel w: A. Wróbel, M. Jaśkowska (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego…*, s. 158.

880 Por. wyrok NSA z dnia 27 lipca 2011 r., sygn. II OSK 1560/10, Legalis nr 389480; wyrok NSA z dnia 8 listopada 2013 r., sygn. II OSK 1291/12, Legalis nr 806735 – dostępne także na http://www.orzeczenia-nsa.pl; a także wcześniejszy wyrok NSA z 4 czerwca 1982 r., sygn. I SA 212/82, ONSA 1982 Nr 1, poz. 51.

881 B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania…*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 75. Jako przykład B. Adamiak wskazuje art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich z udziałem środków Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2014–2020 (t.j. Dz. U. z 2019 r., poz. 83) oraz art. 15 ust. 2 ustawy z dnia 10 lipca 2015 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1267). Por. także wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 września 2001 r., sygn. V SA 44/01, Legalis nr 60375.

dowodów[882]. To organ administracji ma obowiązek przeprowadzenia postępowania dowodowego i to na nim spoczywa ciężar zgromadzenia dowodów potrzebnych do ustalenia stanu faktycznego. Strona postępowania obowiązana jest jednakże współdziałać z organem przy ustalaniu stanu faktycznego sprawy, w szczególności dostarczać lub wskazywać dowody na okoliczności, z których wywodzi dla siebie korzystne skutki. Brak aktywnego udziału w postępowaniu ma jednakże jedynie takie konsekwencje, że strona pozbawia się możliwości udowodnienia swoich racji.

Trudnym do rozstrzygnięcia problemem jest to, czy wypracowane dotychczas w orzecznictwie zasady dotyczące aktywności dowodowej strony, jak i skutków zaniechania przez nią takiej aktywności pozostają aktualne po wejściu w życie przepisów art. 7a k.p.a. i art. 81a k.p.a.[883], które wprowadziły do postępowania administracyjnego wyraźne przepisy ustanawiające zasadę rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony[884], a także biorąc pod uwagę przepisy art. 10 i 11 uchwalonej w dniu 6 marca 2018 r. ustawy Prawo przedsiębiorców.

Przepis z art. 7a w § 1 k.p.a. stanowi, że we wszystkich tych przypadkach, w których przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony, chyba że sprzeciwiają się temu sporne interesy stron albo interesy osób trzecich, na które wynik postępowania ma bezpośredni wpływ. Z rządowego uzasadnienia projektu ustawy wynika, że art. 7a stanowi „modyfikację ujętej dziś w art. 7 k.p.a. zasady uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu strony". Wynikającej z art. 7a k.p.a. zasady „nie należy postrzegać jako odstępstwa od zasady prawdy obiektywnej, także wyrażonej w art. 7 k.p.a.". Jednocześnie w uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że „Projektowana zasada dotyczy sytuacji, w których wykładnia mających zastosowanie w sprawie przepisów *prawa materialnego*, dokonana zgodnie z zasadami i dyrektywami wykładni, wynikającymi z prawoznawstwa, prowadzi do kilku możliwych rezultatów"[885]. W tym stanie rzeczy wydaje się, że przepis art. 7a k.p.a. nie znajduje zastosowania do postępowań dowodowych prowadzonych przez organy administracji, w tym do postępowania dowodowego prowadzonego przez Prezesa Urzędu. Zgodnie z intencją prawodawcy zasada *in dubio pro libertate* zawarta w art. 7a k.p.a. ma na celu chronić obywatela przed niekorzystną interpretacją prawa materialnego, a nie procesowego.

---

882 B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 74. Taksamo J. Malanowski w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2017, s. 130–131.
883 Przepisy dodane ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie *ustawy* – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych *ustaw* (Dz. U. z 2017 r., poz. 935), która weszła w życie 1 czerwca 2017 r.
884 Wcześniej zasada ta wynikała z orzecznictwa – por. przykładowo wyrok NSA z dnia 18 listopada 2005 r., sygn. II OSK 226/05, Legalis nr 79639, dostępny także na http://www.orzeczenia-nsa.pl/. W piśmiennictwie przyjmowano, że zasada ta zawiera się w art. 77 k.p.a., który nakazuje organowi, aby przy rozpatrywaniu sprawy kierował się słusznym interesem strony – tak B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 456.
885 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1183, s. 8, 10. Tak samo B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 82, wskazuje, że art. 7a k.p.k. dotyczy wyłącznie wykładni przepisów prawa materialnego. Odmiennie F. Elżanowski i J. Malanowski w: R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2017, s. 102, którzy wskazują, że umieszczenie art. 7a k.p.a. wśród zasad ogólnych k.p.a. powoduje, iż przepis powinien być stosowany i do przepisów prawa materialnego, i do przepisów proceduralnych.

Takie samo brzmienie jak art. 7a k.p.a. ma przepis art. 11 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców. Przepis ten wyraźnie precyzuje, że dotyczy on „wątpliwości co do treści normy prawnej". Co jednak istotne, art. 11 ustawy Prawo przedsiębiorców zawiera także ust. 2, który stanowi, że przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeśli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego. Przepis art. 11 ustawy Prawo przedsiębiorców ma zatem chronić przedsiębiorcę przed niekorzystną interpretacją prawa materialnego, zawiera jednakże istotny wyjątek od tej zasady, którego nie przewiduje art. 7a k.p.a., tj. w przypadku wątpliwości co do interpretacji przepisu organ nie ma obowiązku stosowania wykładni korzystnej dla przedsiębiorcy, w sytuacji gdy wymaga tego ważny interes publiczny, w tym m.in. wzgląd na porządek publiczny.

Z przepisu z art. 81a § 1 k.p.a. wynika, że jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te powinny być rozstrzygane na korzyść strony. Przepis z art. 81a § 1 k.p.a. ma charakter procesowy[886]. W sytuacji gdy zgromadzony materiał dowodowy budzi wątpliwości co do stanu procesowego i wątpliwości tych nie da się usunąć (tj. gdy nie ma dowodów i nie ma możliwości ich uzyskania albo dowody wskazują na sprzeczności w ustaleniu faktów mających znaczenie dla przesądzenia o nałożeniu obowiązku lub ograniczeniu lub odebraniu uprawnienia), ustanawia obowiązek rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony. Jak wynika z art. 81a § 2 k.p.a., wskazana regulacja nie będzie miała jednak zastosowania m.in. w sytuacji, gdy przepisy odrębne wymagają od strony wykazania pewnych faktów (pkt 2)[887] albo jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego (pkt 3). Podobne brzmienie ma art. 10 ust. 2 i 3 uchwalonej w dniu 6 marca 2018 r. ustawy Prawo przedsiębiorców. Z powyższego można wysnuć wniosek, że w sprawach wiążących się z nałożeniem na stronę kary administracyjnej, w sytuacji gdy istnieją przepisy nakładające na stronę obowiązki dowodowe albo przemawia za tym ważny interes państwa, w tym m.in. wzgląd na porządek publiczny, brak aktywności strony nie będzie obligował organu do rozstrzygania wątpliwości co do stanu faktycznego na korzyść strony.

4.3 Obowiązek przekazania informacji i dokumentów w postępowaniu administracyjnym

Z przeprowadzonej dotychczas analizy wynika, że w postępowaniu administracyjnym ciężar dowodu co do zasady spoczywa na organie. W tym stanie rzeczy dla wykładni

886 B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 467.

887 W uzasadnieniu projektu ustawy, s. 32, projektodawca wskazuje: „Trzeba także brać pod uwagę, że niektóre przepisy ustanawiają szczególnie zaostrzone, ściśle sformalizowane reżimy dowodowe albo przewidują rozwiązania dostosowane do charakteru regulowanego obszaru, które mogą inaczej kształtować kwestię dowodów w postępowaniu, w szczególności zaostrzając standard dowodu. Omawiana zasada nie będzie zatem stosowana w tych sytuacjach, gdy strona ma do spełnienia określone, wymagane prawem wymogi, bez których organ nie może wydać pozytywnej decyzji. W tej sytuacji strona, tak jak w obecnym stanie prawnym, będzie musiała te przesłanki spełnić (chodzi zarówno, w zależności od specyfiki danej kategorii spraw, o obowiązek wykazania faktów incydentalnie, jak i w sposób ciągły)". Tak samo F. Elżanowski w: R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania…*, s. 629.

art. 50 ust. 1 uokik istotne staje się teraz ustalenie, czy w administracyjnym postępowaniu dowodowym organ posiada możliwość nałożenia obowiązku dostarczenia dowodu. Aby udzielić odpowiedzi na to pytanie, należy dokonać analizy przepisów k.p.a., które znajdują zastosowanie przy gromadzeniu dowodów, tj. art. 50 k.p.a. oraz dotyczących przesłuchiwania świadków i stron.

4.3.1 Wezwania w trybie art. 50 k.p.a.

Zgodnie z art. 50 k.p.a. organ administracji publicznej może wzywać osoby do udziału w podejmowanych czynnościach i do złożenia wyjaśnień lub zeznań osobiście, przez pełnomocnika, na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego, jeżeli jest to niezbędne dla rozstrzygnięcia sprawy lub dla wykonywania czynności urzędowych (§ 1). Organ obowiązany jest dołożyć starań, aby zadośćuczynienie wezwaniu nie było uciążliwe (§ 2).

Wezwanie w trybie art. 50 k.p.a. może być skierowane do każdej osoby, której udział w czynnościach podejmowanych przez organ albo zeznania lub wyjaśnienia są niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy lub wykonania czynności urzędowych. Wezwanie nie ogranicza się zatem do stron, ale może dotyczyć także świadków i biegłych[888].

Wezwanie na podstawie art. 50 k.p.a. może być wystosowane przez organ zarówno w toku tzw. gabinetowego postępowania wyjaśniającego, jak i w związku z rozprawą administracyjną, przy czym w przypadku rozprawy wezwanie musi spełniać dodatkowo wymagania szczególne określone w art. 91 k.p.a.[889] Rozprawa administracyjna i postępowanie gabinetowe stanowią równorzędne formy prowadzenia postępowania wyjaśniającego przez organ administracji[890]. Postępowanie wyjaśniające gabinetowe jest mniej sformalizowane niż rozprawa, jednak obowiązują w nim wszystkie reguły postępowania dowodowego. Oznacza to, że w postępowaniu gabinetowym mogą być przeprowadzane te same czynności dowodowe, co na rozprawie, np. dowód z zeznań świadka czy opinii biegłego[891]. Postępowanie gabinetowe, w przeciwieństwie do rozprawy, co do zasady opiera się na zasadzie pisemności, a nie na zasadzie ustności[892]. Zasada pisemności powoduje, że postępowanie gabinetowe jest prowadzone przez organ w formie korespondencyjnej. Sytuacje ustnego rozpatrywania sprawy z udziałem stron są nieliczne i stanowią wyjątek, który może być uzasadniony np. interesem strony[893]. W tym stanie rzeczy wydaje się, że w praktyce w postępowaniu gabineto-

---

888 R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2017, s. 347.
889 Por. Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992, s. 231; także M. Cherka w: R. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania…*, s. 650.
890 P. Daniel, *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013, s. 242. Podobnie A. Wróbel w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 492, wskazuje, że przeprowadzenie postępowania dowodowego w formie pisemnej poza rozprawą oraz przeprowadzenie dowodów na rozprawie ma znaczenie równorzędne dla ustalenia okoliczności faktycznych w sprawie. Odmiennie Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego…*, który wyjaśnienia uzyskiwane w odpowiedzi na wezwanie organu zalicza do odrębnej obok postępowania dowodowego i rozprawy formy postępowania wyjaśniającego.
891 B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowo-administracyjne*, Warszawa 2013, s. 245; P. Daniel, *Administracyjne postępowanie dowodowe…*, s. 243; T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013, s. 272.
892 P. Daniel, *Administracyjne postępowanie dowodowe…*, s. 243; T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne…*, s. 272. Instytucja rozprawy stanowi najbardziej znamienny przykład wyjątku od reguły pisemności obowiązującej w postępowaniu administracyjnym – tak Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński w: A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2008, s. 52.
893 Z. Niewiadomski, K. Jaroszyński w: A. Mudrecki (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego…*, s. 51.

wym organ administracji, korzystając z art. 50 k.p.a., może dążyć do uzyskiwania wyłącznie na piśmie dowodów z zeznań. W piśmiennictwie i orzecznictwie dopuszczalność odbierania zeznań na piśmie nie jest tymczasem postrzegana jednolicie. Z. Janowicz rozważając problem składania zeznań na piśmie w trybie art. 50 k.p.a., stwierdził, iż k.p.a. dopuszcza taką możliwość, jednakże przewiduje formę składania zeznań na piśmie jako alternatywną w stosunku do ustnej (osobistej). Ze względu na zasadę bezpośredniości organ powinien więc korzystać z możliwości odbierania zeznań na piśmie możliwie rzadko. W przypadku zaś wątpliwości co do treści zeznań złożonych na piśmie albo w przypadku konieczności ich uzupełnienia organ powinien wezwać świadka do osobistego stawienia się[894]. Za możliwością odbierania zeznań na piśmie w trybie art. 50 k.p.a. zdaje się opowiadać A. Golęba, która wskazuje, że na podstawie przepisu art. 50 k.p.a. organy mogą wzywać osoby do: 1. udziału w podejmowanych czynnościach (np. rozprawie); 2. złożenia **wyjaśnień**, tj. – jak wskazuje – oświadczeń osób fizycznych o posiadaniu określonych informacji; 3. złożenia **zeznań**, które w odróżnieniu od wyjaśnień składane są pod rygorem odpowiedzialności karnej[895]. Wyraźnie za możliwością składania zeznań na piśmie opowiada się B. Adamiak, która podkreśla, że właśnie ze względu na rozwiązanie przewidziane w art. 50 k.p.a., które dotyczy wezwania do złożenia zeznań na piśmie, świadek może składać zeznania zarówno ustnie, jak i na piśmie[896]. Przeciwnie twierdzi F. Elżanowski – w jego ocenie możliwe jest składanie przez strony wyjaśnień na piśmie, natomiast zeznania świadków mogą być złożone wyłącznie ustnie[897]. Jeszcze inne stanowisko zajął w tej sprawie NSA, który uznał, że zeznania złożone na piśmie w trybie art. 50 k.p.a. nie są zeznaniami świadków w rozumieniu art. 83 § 3 KPA, ale stanowią pisemne oświadczenia osób fizycznych o posiadaniu określonych informacji. W takiej sytuacji, gdy jednocześnie organ odmawia wiarygodności pisemnym oświadczeniom, zachodzi oczywista konieczność przesłuchania tych osób w charakterze świadków[898]. W innym wyroku NSA wypowiedział się o różnicach, jakie istnieją pomiędzy oświadczeniem na piśmie[899] a zeznaniem świadka. W ocenie NSA

> „świadek składa zeznania po uprzedzeniu go przez organ administracji publicznej o odpowiedzialności za fałszywe zeznania (art. 83 § 3 k.p.a.), a osoba składająca pisemne oświadczenie (…) nie jest obciążona taką odpowiedzialnością, co może mieć wpływ na treść i prawdziwość składanych oświadczeń. Ponadto świadek składając zeznania na rozprawie administracyjnej, odpowiada na konkretne pytania prowadzącego rozprawę, a także obecnych stron. Składając natomiast pisemne oświadczenie, oświadcza to co sam chce, bez możliwości uzupełnienia czy uściślenia podanych faktów[900]".

Rozstrzygając wskazany spór, wydaje się, że prawidłowe jest jednak stanowisko prezentowane przez B. Adamiak i A. Golębę, albowiem przepis art. 50 § 1 k.p.a. zawiera

---

894 Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego…*, s. 217.
895 A. Golęba w: H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 370.
896 B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania…*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 472.
897 F. Elżanowski w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania…*, s. 334–335.
898 Wyrok NSA z dnia 20 października 2005 r., sygn. II OSK 124/05, Legalis nr 90010. Podobnie wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. II SA/Po 239/13, Legalis nr 781320.
899 Chodziło o oświadczenie złożone przez świadków z ich własnej inicjatywy po tym, jak zostali przesłuchani przez organ. NSA potraktował tego rodzaju oświadczenie jako dokument prywatny.
900 Wyrok NSA z dnia 16 marca 2011 r., sygn. II GSK 401/10, Legalis nr 360724, dostępny także na http://www.orzeczenia-nsa.pl/.

wyraźne określenie dotyczące składania zeznań na piśmie. Dodatkowo o możliwości składania zeznań na piśmie stanowi art. 54 § 1 pkt 4 k.p.a., zgodnie z którym organ w wezwaniu powinien wskazać, czy wezwany powinien się stawić osobiście lub przez pełnomocnika, czy też może złożyć wyjaśnienie lub zeznanie na piśmie lub w formie dokumentu elektronicznego. W literaturze wskazuje się, że zgodnie z zasadą nieuciążliwości wezwań (art. 50 § 2 k.p.a.) organ powinien wzywać do osobistego złożenia zeznań lub wyjaśnień wyłącznie wtedy, gdy jest to bezwzględnie konieczne. We wszystkich pozostałych przypadkach organ powinien dopuścić możliwość dokonania czynności w formie pisemnej lub za pośrednictwem pełnomocnika[901]. Jednocześnie trzeba stwierdzić, że NSA trafnie zwraca uwagę na konieczność uprzedniego pouczenia wzywanego do złożenia zeznań na piśmie o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań oraz prawie do odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania (art. 83 § 3 k.p.a.).

Organ może wykorzystywać art. 50 k.p.a. nie tylko do pozyskiwania wyjaśnień i zeznań, ale także do pozyskiwania od stron, jak i od osób trzecich, dowodów rzeczowych, w szczególności dokumentów. Z treści przepisu art. 50 k.p.a. wynika, że organ administracji publicznej może wzywać osoby (strony lub inne osoby) do udziału w podejmowanych czynnościach, a więc również do udziału w oględzinach przez przedstawienie ich przedmiotu[902]. Organ jako gospodarz postępowania decyduje, jakie dowody należy przeprowadzić, aby ustalić stan faktyczny, może zatem uznać, że w postępowaniu konieczne jest przeprowadzenie oględzin, np. dokumentów znajdujących się w posiadaniu strony[903]. Sądy administracyjne uznają, że wzywanie do przedłożenia określonych dowodów stanowi realizację wynikającego z art. 7 i 77 k.p.a. obowiązku wyczerpującego zbadania przez organ stanu faktycznego sprawy. Sądy administracyjne wskazują, że obowiązek, zawarty w art. 7 k.p.a., zostanie dochowany przez organ dopiero wtedy, gdy strona wezwana do złożenia dodatkowych dowodów ze wskazaniem okoliczności, których dowody te powinny dotyczyć, nie zrealizuje stawianych jej wymogów[904]. Obowiązek organu pozyskiwania od stron dowodów uwidacznia także art. 90 k.p.a., zgodnie z którym organ wzywa strony, aby przed rozprawą złożyły wyjaśnienia, dokumenty i inne dowody. W konsekwencji strona jest zobowiązana przedłożyć organowi dowody pozostające w jej dyspozycji. Dowodami tymi będą przykładowo dokumenty urzędowe, prywatne, opinie biegłych, mapy, plany czy zdjęcia[905].

Czynności podejmowane przez organ w trybie art. 50 k.p.a. stanowią władczą ingerencję w prawa lub obowiązki uczestników postępowania, a wykonanie tych obowiązków jest zagrożone sankcjami o charakterze administracyjnym i może wiązać się z zastosowaniem przymusu administracyjnego w celu ich wyegzekwowania[906]. W razie braku zadośćuczynienia wezwaniu organ może korzystać z sankcji w postaci środków

---

901 P. Wajda w: M. Wierzbowski, R. Hauser (red.), *Kodeks postępowania…*, s. 514.
902 Cyt. za B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 477.
903 Por. wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 marca 2015 r., sygn. I ACa/Rz 1246/14, dostępny na http://www.orzeczenia-nsa.pl/.
904 Por. wyroki WSA w Warszawie z dnia 14 listopada 2006 r., sygn. III SA/Wa 1929/06, Lex nr 328543; oraz z dnia 7 listopada 2006 r., sygn. III SA/Wa2070/06, Lex nr 328921; a także wyrok WSA w Lublinie z dnia 14 maja 2009 r., sygn. III SA/Lu 71/09; oraz wyrok WSA w Lublinie z dnia 14 maja 2009 r., sygn. III SA/Lu 120/09 – oba dostępne na http://orzeczenia.nsa.gov.pl/.
905 B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 487.
906 Ibidem, s. 343.

przymusu, o których mowa w art. 88 k.p.a.[907], czyli kary grzywny w wysokości do 50 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania – grzywny do 200 zł. W stosunku do świadków dopuszczalne jest zastosowanie przez organ także środków przymusu przewidzianych w przepisach szczególnych (art. 88 § 3 k.p.a.). W piśmiennictwie prezentowane są rozbieżne poglądy w zakresie możliwości nałożenia grzywny z art. 88 § 1 k.p.a. na stronę postępowania, która nie dostosowała się do wezwania organu, np. do stawienia się celem przesłuchania. A. Wróbel wskazuje, że w takich wypadkach istnieje możliwość nałożenia na stronę grzywny, gdyż przepis art. 88 § 1 k.p.a. jest przepisem szczególnym, który zapewnia stawiennictwo osób prawidłowo wezwanych[908]. Odmiennie wypowiadają się H. Knysiak-Molczyk i B. Adamiak, które wskazują, że strony nie można ukarać za niestawienie się na wezwanie organu[909]. To drugie stanowisko znajduje potwierdzenie w orzecznictwie[910]. Również M. Terlikowska stoi na stanowisku, że organ nie może ukarać strony grzywną za niestawiennictwo na wezwanie organu celem przesłuchania. Dodaje jednakże, że „w przypadku strony wezwanej na przesłuchanie zastosowanie ma jedynie przepis art. 51 k.p.a., który wprowadza po stronie każdej osoby prawidłowo wezwanej obowiązek stawienia się na wezwanie organu"[911]. Podobnie rozbieżne poglądy prezentowane są w zakresie możliwości ukarania strony grzywną z art. 88 § 1 k.p.a. za nieprzedstawienie na wezwanie organu przedmiotu oględzin. Z orzecznictwa sądowego wynika, że kara grzywny z tytułu bezzasadnej odmowy okazania przedmiotu oględzin może być stosowana nie tylko wobec świadka, biegłego, osoby trzeciej posiadającej przedmiot oględzin, ale także wobec strony postępowania[912]. Takie stanowisko prezentuje także M. Terlikowska, która wskazuje, że art. 88 § 1 k.p.a. ma zastosowanie w przypadku strony w razie bezzasadnej odmowy okazania przedmiotu oględzin lub udziału w innej czynności urzędowej[913]. B. Adamiak uważa natomiast, że art. 88 § 1 k.p.a. ma zastosowanie wyłącznie do świadków, biegłych i osób trzecich, z czego można wyprowadzić wniosek, że nie jest możliwe ukaranie strony grzywną np. za niedostarczenie dokumentu, jakiego zażądał organ w wezwaniu[914]. W świetle orzecznictwa sądów administracyjnych można uznać, że dominująca jest interpretacja przepisu art. 88 § 1 k.p.a. opierająca się na jego wykładni literalnej, tzn. dopuszczająca nakładanie na stronę grzywny za odmowę okazania przedmiotu oględzin albo udziału w innej czynności urzędowej, wykluczająca jednakże możliwość ukarania strony

---

907 R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 346.
908 A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania…*, s. 552.
909 H. Knysiak-Molczyk w: T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne…*, s. 267; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania…*, wyd. 15, Warszawa 2017, str. 479.
910 Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 14 lutego 2008 r., sygn. II SA/Go 752/07; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 maja 2009 r., sygn. II SA/Bk 151/09 – dostępne na http://www.orzeczenia-nsa.pl/. Por. także wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 marca 2015 r., sygn. IV SA/Gl 471/14, Legalis nr 1260194, w którym sąd zawęził zakres zastosowania art. 88 § 1 k.p.a. do świadków, biegłych i osób trzecich, którzy byli zobowiązani do osobistego stawienia się na wezwanie.
911 M. Terlikowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Dowody. Komentarz*, wyd. 1, Legalis 2017, art. 86 k.p.a.
912 Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 marca 2012 r., sygn. II SA/Po 7/12, Legalis nr 862290; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 marca 2012 r., sygn. II SA/Po 8/12, Legalis nr 862289; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 maja 2009 r., sygn. II SA/Bk 148/09, Legalis nr 826557; wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. II SA/Lu 773/07, Legalis nr 308229.
913 M. Terlikowska, *Kodeks…*, art. 88 k.p.a. Tak samo G. Łaszczyca, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 213. Autor wskazuje jednocześnie, że w pojęciu czynności urzędowej nie mieści się przeprowadzenie dowodu z przesłuchania strony, bowiem przepisy o środkach przymusu ulegają w tym zakresie wyłączeniu (art. 86 k.p.a.).
914 B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 481.

grzywną za niestawienie się na wezwanie organu celem przesłuchania w charakterze strony[915]. Taka wykładnia przepisu art. 88 k.p.a. pozwala jednocześnie postawić tezę, że strona nie może zostać ukarana grzywną za odmowę udzielenia wyjaśnień. Składanie wyjaśnień przez strony regulują art. 79 § 1 i art. 95 § 1 k.p.a., które stanowią o uprawnieniu, a nie obowiązku składania wyjaśnień. Organ działając w trybie art. 50 k.p.a., może wezwać stronę do złożenia wyjaśnień, np. ustosunkowania się do wydanej w sprawie opinii biegłego. Brak reakcji strony na takie wezwanie świadczy o tym, że nie chce ona skorzystać ze swojego uprawnienia do złożenia wyjaśnień, co nie może być podstawą do ukarania jej grzywną. Na brak możliwości obciążenia strony grzywną za niezłożenie wyjaśnień wskazuje także literalna wykładnia art. 88 k.p.a. Trzeba zwrócić uwagę, że w przepisie tym ustawodawca nie użył słowa „wyjaśnienie".

Warunkiem wymierzenia kary określonej w art. 88 k.p.a. jest pouczenie w wezwaniu o skutkach niezastosowania się do niego[916].

4.3.2 Przesłuchanie świadków

Przepis art. 83 § 1 k.p.a. przewiduje prawny obowiązek składania zeznań w charakterze świadka przez osoby fizyczne. Przepisy k.p.a. przewidują jednak równocześnie instytucje prawa odmowy zeznań i prawa odmowy odpowiedzi na pytania, które pozwalają świadkowi na zwolnienie się z obowiązku zeznawania w określonych okolicznościach. Stosownie do art. 83 § 1 k.p.a. prawo odmowy składania zeznań w charakterze świadka przysługuje małżonkowi strony, wstępnym, zstępnym i rodzeństwu strony oraz jej powinowatym pierwszego stopnia, jak również osobom pozostającym ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Świadek ma prawo odmówić odpowiedzi na pytania, kiedy odpowiedź mogłaby narazić go lub jego bliskich wymienionych w art. 83 § 1 k.p.a. na odpowiedzialność karną, hańbę lub bezpośrednią szkodę majątkową albo spowodować naruszenie obowiązku zachowania prawnie chronionej tajemnicy zawodowej[917]. W literaturze uznaje się, że pojęcie „narażenia na odpowiedzialność karną" obejmuje nie tylko odpowiedzialność za przestępstwo, ale również delikt administracyjny[918]. Pojęcie bezpośredniej szkody majątkowej odnosi się do szkody będącej bezpośrednim skutkiem złożenia zeznania[919].

Realizacja obowiązku składania zeznań jest zagwarantowana sankcjami określonymi w art. 88 k.p.a., tj. karą grzywny w wysokości do 50 zł, a w razie ponownego niezastosowania się do wezwania – grzywną do 200 zł. Ukaranie grzywną nie wyklucza możliwości zastosowania do opornego świadka środków przymusu przewidzianych

---

915 Ustawodawca w art. 88 k.p.a. posługuje się zwrotem: „kto będąc obowiązany do osobistego stawienia się (art. 51), mimo prawidłowego wezwania nie stawił się bez uzasadnionej przyczyny jako *świadek* lub *biegły* albo bezzasadnie odmówił złożenia zeznania, wydania opinii, okazania przedmiotu oględzin albo udziału w innej czynności urzędowej (...)". Po użyciu słowa „albo" nie następuje zawężenie zakresu podmiotowego przepisu do świadków i biegłych.

916 F. Elżanowski w: Z. Hauser, M. Wierzbowski, *Kodeks postępowania…*, s. 642.

917 Ibidem.

918 B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 471. Tak samo R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2017, s. 508, który wskazuje, że pojęcie odpowiedzialności karnej użyte w art. 83 § 2 k.p.a. jest w piśmiennictwie rozumiane szeroko i obejmuje odpowiedzialność karno-administracyjną, karną skarbową, odpowiedzialność w sprawach o wykroczenia, a nawet dyscyplinarną.

919 B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 471.

w przepisach szczególnych, tj. grzywny w celu przymuszenia lub przymusu bezpośredniego, o których mowa w ustawie z dnia 17 sierpnia 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (t.j. Dz. U. z 2017 r., poz. 1201 ze zm.)[920]. Grzywna w celu przymuszenia może być zatem zastosowana niezależnie od grzywny z art. 88 k.p.a. Stosownie do art. 121 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji grzywna w celu przymuszenia może być nakładana kilkakrotnie w tej samej lub wyższej kwocie. Każdorazowo nałożona grzywna nakładana na osoby fizyczne nie może przekraczać kwoty 10 000 zł. Grzywny nakładane wielokrotnie nie mogą łącznie przekroczyć kwoty 50 000 zł.

Podstawą nałożenia na świadka grzywny są 3 okoliczności: świadek był zobowiązany do osobistego stawienia się i mimo prawidłowego wezwania nie stawił się bez uzasadnionej przyczyny; bezzasadnie odmówił złożenia zeznań, przy czym pojęcie to obejmuje także bezzasadną odmowę udzielenia odpowiedzi na pytanie; bezzasadnie odmówił udziału w innej czynności urzędowej[921]. Świadek odmawiający odpowiedzi na pytanie jest obowiązany podać podstawę prawną korzystania z tego prawa, nie jest jednakże zobowiązany do podania uzasadnienia przesłanek istnienia tego prawa. Stwierdzenie istnienia tego prawa należy do organu orzekającego[922].

Stosownie do art. 83 § 3 k.p.a. przed odebraniem zeznań organ orzekający w sprawie jest obowiązany uprzedzić świadka o prawie odmowy zeznań, prawie odmowy odpowiedzi na pytania oraz o odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Złożenie fałszywego zeznania zagrożone jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 (art. 233 k.k.).

4.3.3 Przesłuchanie stron

Dowód z przesłuchania strony jest środkiem dowodowym o charakterze posiłkowym, co oznacza, że organ nie ma obowiązku przeprowadzania tego dowodu. Zgodnie z art. 86 k.p.a., jeżeli po wyczerpaniu środków dowodowych lub z powodu ich braku pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, organ administracji publicznej dla ich wyjaśnienia może przesłuchać strony. Przez wyczerpanie środków dowodowych, o jakich mowa w przepisie, należy rozumieć sytuację, w której organ administracji i strony postępowania nie dostarczyły dowodów niezbędnych do stwierdzenia istnienia lub nieistnienia faktów istotnych dla załatwienia sprawy lub przeprowadzenie dowodu na takie okoliczności faktyczne stało się niedopuszczalne, np. świadek skorzystał z prawa odmowy zeznań[923].

Stosownie do przepisu art. 86 k.p.a. do przesłuchania stron stosuje się przepisy dotyczące świadków z wyłączeniem przepisów o środkach przymusu. Wykładnia tego przepisu dokonywana w piśmiennictwie prowadzi autorów do niejednolitych wniosków. W ocenie A. Wróbla „odpowiednie stosowanie przepisów o świadkach" oznacza, że przed rozpoczęciem przesłuchania organ ma obowiązek pouczyć stronę o prawie odmowy poddania się przesłuchaniu i odmowy odpowiedzi na pytania oraz o odpowiedzialności karnej

920 B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 481; G. Łaszczyca, *Postanowienie…*, s. 212.
921 G. Łaszczyca, *Postanowienie…*, s. 213.
922 Cyt. za B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 472.
923 A. Wróbel w: A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego...*, s. 551. Tak samo M. Terlikowska, *Komentarz…*, art. 86 k.p.a.

za fałszywe zeznania[924]. Odmiennie przepis interpretuje B. Adamiak, która twierdzi, że strony nie poucza się o odmowie składania zeznań, bo jest to bezprzedmiotowe, stronę należy natomiast uprzedzić o prawie odmowy udzielenia odpowiedzi na pytanie oraz odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań. B. Adamiak wyjaśnia, że uprzedzenie o prawie odmowy odpowiedzi na pytania ma pełne zastosowanie do przesłuchania stron, gdyż odpowiedź na pytanie może narazić stronę na odpowiedzialność karną, a w takich sytuacjach strona mogłaby być zmuszona do mówienia nieprawdy, w sytuacji gdy równocześnie ponosi odpowiedzialność za składanie fałszywych zeznań[925]. Z wypowiedzi B. Adamiak można zatem wysnuć wniosek, że strona nie ma prawa odmówić składania zeznań, może natomiast uchylić się od odpowiedzi na pytania. Podobny pogląd prezentuje F. Elżanowski, który wskazuje, że „z oczywistych względów do przesłuchania strony nie stosuje się przepisu zawartego w art. 83 § 1 k.p.a. – strona nie ma więc prawa odmówić złożenia zeznań, gdyż sama dla siebie nie jest żadną z kręgu osób bliskich wskazanych w tym przepisie"[926]. Wydaje się, że przy wykładni przepisu art. 86 k.p.a. należy jednak mieć na uwadze to, że z zasady prawdy obiektywnej wynika, iż strona ma prawo, a nie obowiązek czynnego udziału w postępowaniu dowodowym. Z artykułu 86 k.p.a. wynika ponadto, że do przesłuchania stron nie stosuje się środków przymusu. Strony nie można zatem ukarać za odmowę złożenia zeznań albo odmowę udzielenia odpowiedzi na pytania nawet wtedy, gdy odmowa ta jest w ocenie organu nieuzasadniona[927]. Wobec tego trudno przyjąć za zasadne stwierdzenie, iż strona ma obowiązek składania zeznań[928]. Należy raczej przyjąć, że strona ma uprawnienie do składania zeznań. W przypadku gdy strona stawi się na wezwanie organu celem przesłuchania, powinna zostać pouczona o prawie składania zeznań i prawie odmowy składania zeznań[929]. W przypadku gdy zdecyduje się zeznawać, powinna zostać pouczona o prawie odmowy udzielenia odpowiedzi na pytania oraz o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Odpowiednie stosowanie przepisów o świadku oznacza, że strona ma prawo odmówić odpowiedzi na pytania, kiedy odpowiedź mogłaby narazić ją lub jej bliskich (tj. jej małżonka, wstępnych, zstępnych i rodzeństwo oraz powinowatych pierwszego stopnia, jak również osoby pozostające ze stroną w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli) na odpowiedzialność karną, hańbę lub bezpośrednią szkodę majątkową albo spowodować naruszenie obowiązku zachowania prawnie chronionej tajemnicy zawodowej (art. 83 § 2 k.p.a.)[930]. Pojęcie „narażenia na odpowiedzialność karną" obejmuje nie tylko odpowiedzialność za przestępstwo, ale również delikt administracyjny[931].

---

924 A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania…*, s. 551–552.
925 B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 479.
926 F. Elżanowski w: R. Hauser, M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 639.
927 A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania…*, s. 552; B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 479; H. Knysiak-Molczyk w: T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013, s. 267.
928 Jeśli obowiązek nie jest możliwy do wyegzekwowania, można co najwyżej przyjąć, że strona ma powinność składania zeznań i jest to rodzaj ciężaru procesowego, którego niezrealizowanie nie podlega sankcjom, ale powoduje utratę korzyści procesowej, jaką strona mogłaby uzyskać z działania.
929 Tak WSA w Bydgoszczy w wyroku z dnia 7 maja 2008 r., sygn. II Sa/Bd 1020/07 – wyrok dostępny na http://orzeczenia.nsa.gov.pl/.
930 Ibidem.
931 B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 471. Tak samo R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2017, s. 508, który wskazuje, że pojęcie odpowiedzialności karnej użyte w art. 83 § 2 k.p.a. jest w piśmiennictwie rozumiane szeroko i obejmuje odpowiedzialność karno-administracyjną, karną skarbową, odpowiedzialność w sprawach o wykroczenia, a nawet dyscyplinarną.

Strony ponoszą odpowiedzialność za składanie fałszywych zeznań. Złożenie fałszywego zeznania zagrożone jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 (art. 233 k.k.).

Strony mogą składać zeznania ustnie oraz na piśmie[932] lub w formie dokumentu elektronicznego[933].

Strona nie może być w postępowaniu administracyjnym przesłuchana w charakterze świadka[934].

Od przesłuchania stron należy odróżnić składanie przez strony wyjaśnień i oświadczeń.

Strony składają wyjaśnienia w trybie art. 79 § 1 i art. 95 § 1 k.p.a. Zgodnie z art. 79 § 2 k.p.a. strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia. Zgodnie z art. 95 § 1 k.p.a. na rozprawie strony mogą składać wyjaśnienia. W doktrynie i orzecznictwie sporne jest, czy wyjaśnienia złożone w tym trybie są środkiem dowodowym. Z jednej strony prezentowane jest stanowisko, że wyjaśnienia nie są środkiem dowodowym, lecz służą jedynie odniesieniu się przez stronę do przeprowadzanych lub zgromadzonych dowodów i tym samym stanowią przejaw czynnego udziału strony w postępowaniu[935]. Z drugiej strony pojawiają się głosy, że wyjaśnienia, jako zaprezentowanie stanowiska, przedstawienie przez stronę argumentów, stanowią środek dowodowy pochodzący od źródła dowodowego, jakim jest strona. Za uznaniem ich za środek dowodowy przemawia brzmienie art. 90 § 2 k.p.a., który stanowi, że organ wzywa strony do złożenia przed rozprawą *wyjaśnień, dokumentów i innych dowodów*[936]. Niezależnie od tego, która koncepcja zostanie uznana za słuszną, trzeba stwierdzić, że wyjaśnienia składane przez stronę mają walor dowodowy zwłaszcza w tej sytuacji, gdy w postępowaniu dojdzie do złożenia przez stronę zeznań. Strona składa zeznania pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Rozbieżności między treścią wyjaśnień jednej ze stron a zeznaniami drugiej mogą wpływać na ocenę wiarygodności informacji przekazanych organowi.

Składanie oświadczeń reguluje art. 75 § 2 k.p.a., który stanowi, że jeżeli przepis nie wymaga urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego w drodze zaświadczenia właściwego organu administracji, organ administracji publicznej odbiera od strony, na jej wniosek, oświadczenie złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Oświadczenie złożone w tym trybie nie stanowi dowodu

---

932 H. Knysiak-Molczyk w: T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne…*, s. 267; B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 479.
933 R. Kędziora, *Kodeks postępowania…*, s. 521.
934 B. Adamiak w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 469.
935 Por. wyrok NSA w Łodzi z dnia 2 lipca 1997 r., sygn. SA/Łd 3192/95, Lex nr 30821, w którym sąd wyjaśnił, że: „Od przesłuchania stron na zasadzie art. 86 k.p.a. należy odróżnić wyjaśnienia, które nie są środkiem dowodowym, a które strony mają prawo składać oraz przedstawiać dowody na ich poparcie (art. 95 § 1 k.p.a.)". Tak samo Z. Janowicz w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1992, s. 224, który wskazuje, że wyjaśnienia nie mają żadnego znaczenia dowodowego i nie należy mieszać ich z zeznaniami strony; oraz H. Knysiak-Molczyk w: T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne…*, s. 267.
936 B. Sygit, *Przegląd krytycznych uwag pod adresem kodeksu postępowania administracyjnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Bydgoszczy, Administracja Publiczna, 2000, z. 2, s. 20–21, artykuł dostępny na http://repozytorium.ukw.edu.pl/ – dostęp z dnia 10 grudnia 2018 r. Także wyrok WSA w Kielcach z dnia 10 października 2015 r., sygn. II SA/Ke 698/15; oraz wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 kwietnia 2016 r., sygn. I SA/Gd 85/16 – dostępne na http://orzeczenia.nsa.gov.pl (oba wyroki dotyczą jednak interpretacji pojęcia „wyjaśnienia" na gruncie Ordynacji podatkowej).

z przesłuchania strony. Jest środkiem dowodowym zbliżonym do zaświadczenia, jednak nie ma mocy dokumentu urzędowego i nie korzysta z domniemań przysługujących dokumentowi urzędowemu[937].

Trzeba mieć także na uwadze, że w k.p.a. obok pojęcia zeznania, wyjaśniania i oświadczenia stosowane jest także pojęcie „informacja". Zgodnie z art. 12 § 2 k.p.a. sprawy, które nie wymagają zbierania *dowodów, informacji lub wyjaśnień*, powinny być załatwiane niezwłocznie. Podobnie art. 237 § 2 k.p.a. stanowi o terminie powiadomienia posła, senatora albo radnego o sposobie załatwienia skargi, „gdy jej załatwienie wymaga zebrania *dowodów, informacji lub wyjaśnień*". Pojęcie informacji nie jest postrzegane jednolicie. W ocenie B. Sygita poprzez „zbieranie dowodów, informacji lub wyjaśnień" ustawodawca rozumie ogół działań podejmowanych przez organ zmierzających do ustalenia okoliczności faktycznych sprawy. Użycie pojęcia „zbieranie" oznacza, że we wskazanych przepisach chodzi o czynności organu polegające na zbieraniu dowodów, zbieraniu informacji, co w ocenie autora oznacza gromadzenie wiadomości o przedmiocie sprawy, oraz zbieraniu wyjaśnień, co oznacza gromadzenie tłumaczeń, objaśnień dotyczących stanu faktycznego. Autor sugeruje, aby „informację" rozumieć jako wiadomość o czymś, natomiast „wyjaśnienie" jako objaśnienie, tłumaczenie, przedstawienie motywów[938]. Na problematykę gromadzenia przez organ administracji informacji zwraca uwagę także Cz. Martysz[939]. Autor ten wskazuje, że „organ administracji rozstrzygający sprawę powinien dysponować odpowiednimi dla charakteru sprawy informacjami (dowodami)", a zatem utożsamia pojęcie informacji z dowodem. Wyróżnia jednocześnie trzy rodzaje informacji: 1. informacje będące w posiadaniu organu (są to informacje, które są znane organowi z urzędu lub możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza organ – są to najczęściej dokumenty, rejestry, ewidencje, mapy, plany, zeznania, oświadczenia, wyciągi, wcześniej wydane decyzje); 2. informacje pochodzące od stron postępowania (są to informacje zawarte w treści podania, przedstawiane przez stronę w trakcie postępowania wyjaśniającego (w toku przesłuchania strony), jak również informacje o charakterze porządkowym, niemające wpływu na treść rozstrzygnięcia, np. informacja o zmianie adresu); 3. informacje pochodzące od innych uczestników postępowania (dostarczane przez świadków, biegłych i inne osoby lub organy (organizacje społeczne) biorące udział w postępowaniu)[940].

4.4 Wnioski

Dokonując podsumowania zasad gromadzenia przez organ dowodów w postępowaniu administracyjnym, należy stwierdzić, iż są one odmienne niż w postępowaniu karnym, co w istotny sposób wpływa na postrzeganie wolności od samooskarżania w postępowaniu administracyjnym.

W postępowaniu administracyjnym ciężar gromadzenia dowodów spoczywa na organie. Organ, aby zapobiec zarzutowi niedokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego

937 H. Knysiak-Molczyk w: T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne…*, s. 267; wyrok NSA z dnia 16 marca 2011 r., sygn. II GSK 401/10, dostępny na http://www.orzeczenia-nsa.pl/.
938 B. Sygit, *Przegląd krytycznych uwag…*, s. 20–21.
939 Cz. Martysz, *Rodzaje informacji wykorzystywanych w postępowaniu administracyjnym*, w: Cz. Matrysz (red.), *Postępowanie administracyjne*, w: G. Szpor (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. VII, Warszawa 2015, s. 2–3.
940 Ibidem, s. 6, 12, 15.

i zarzutowi naruszenia art. 9 k.p.a., powinien zwrócić stronie uwagę na powinność dostarczenia dowodów mogących mieć wpływ na ustalenie stanu faktycznego i przeprowadzać zgłaszane przez strony dowody mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia. Strony są obowiązane do współdziałania z organem przy wyjaśnieniu sprawy. Strony mają także obowiązek podejmowania aktywności dowodowej w postępowaniu. Nie biorąc aktywnego udziału w postępowaniu, pozbawiają się możliwości udowodnienia swoich racji i narażają się na negatywne rozstrzygnięcie sprawy, szczególnie w tych sprawach, w których nie obowiązuje zasada *in dubio pro libertatem*, tj. gdy przepisy szczególne nakładają na stronę określone obowiązki dowodowe albo za niestosowaniem wskazanej zasady przemawia ważny interes państwa, w tym wzgląd na porządek publiczny.

Organ administracji publicznej korzystając z art. 50 k.p.a., ma prawo wzywać strony, świadków lub innych uczestników do udziału w podejmowanych czynnościach oraz złożenia wyjaśnień lub zeznań. Organ może wykorzystywać art. 50 k.p.a. do pozyskiwania od stron, jak i od osób trzecich, dowodów rzeczowych, w szczególności dokumentów. Wezwanie w trybie art. 50 k.p.a. oznacza zobowiązanie osoby do dokonania określonej czynności. Niezastosowanie się do wezwania może skutkować nałożeniem na osobę kary grzywny w wysokości do 50 zł, a następnie do 200 zł, a w przypadku świadków – także zastosowaniem innych środków przymusu. Możliwość nałożenia grzywny nie istnieje jednakże w przypadku niestawienia się przez stronę celem przesłuchania. Organ ma zatem prawne możliwości egzekwowania od strony obowiązku przedłożenia dowodu i udziału w czynnościach urzędowych, nie ma jednak prawnych możliwości egzekwowania od strony składania zeznań. Organ ma szersze kompetencje wobec świadków i osób trzecich, gdyż może egzekwować od nich udział w czynnościach urzędowych, składanie zeznań oraz przedkładanie dowodów pozostających w ich dyspozycji.

Świadkowie mają obowiązek zeznawania i ponoszą odpowiedzialność karną za składanie fałszywych zeznań. Wobec świadków, którzy uchylają się od składania zeznań, mogą być stosowane nie tylko grzywny określone w art. 88 k.p.a., ale także środki przymusu w postaci grzywny w celu przymuszenia, której wysokość wynosi do 10 000 zł, albo przymusowego doprowadzenia. Strony nie mają obowiązku zeznawania, lecz prawo składania zeznań. Jednakże jeśli decydują się składać zeznania, ponoszą odpowiedzialność karną za składanie fałszywych zeznań. Gwarancjami procesowymi chroniącymi świadków przed przymusem składania zeznań dotyczących ich bliskich albo narażających świadka lub jego bliskich na odpowiedzialność karną lub administracyjną jest prawo odmowy składania zeznań i prawo odmowy odpowiedzi na pytania. Prawo odmowy odpowiedzi na pytania przysługuje także stronom. Organ ma obowiązek pouczyć strony i świadków o tych uprawnieniach oraz o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Reasumując – w postępowaniu administracyjnym strona nie ma obowiązku składania zeznań, jednakże ma obowiązek dostarczania organowi dowodów niewerbalnych i obowiązek udziału w czynnościach urzędowych, które to obowiązki mogą być egzekwowane za pomocą grzywny. Strona ponosi odpowiedzialność karną za składanie fałszywych zeznań. W postępowaniu administracyjnym prawo niedostarczania dowodów przeciwko sobie ma zatem ograniczony charakter.

Zgodnie z art. 84 uokik w postępowaniu przed Prezesem Urzędu w sprawach dotyczących dowodów w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje się przepisy 227–315 k.p.c. Standard ochrony wolności od samooskarżania w postępowaniu przed Prezesem Urzędu wynika zatem w głównej mierze z przepisów procedury cywilnej. Można jednakże rozważać, czy w zakresie standardu ochrony wolności od samooskarżania się sytuacja prawna przedsiębiorców w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję byłaby korzystniejsza, gdyby gromadzenie dowodów odbywało się na podstawie przepisów k.p.a. Rozważania w powyższym zakresie zostaną zaprezentowane w dalszej części pracy.

4.5 Rozkład ciężaru dowodu w postępowaniu cywilnym

Dotychczasowa analiza wykazała, że wolność od samooskarżania ma związek z rozkładem ciężaru dowodu w tym sensie, że nałożenie na organ obowiązku gromadzenia dowodów w postępowaniu wiąże się z ryzykiem podejmowania przez niego działań, które mogą naruszać wolność strony od samooskarżania się. W postępowaniu karnym obowiązywanie zasady domniemania niewinności skutkuje tym, że ciężar dowodu spoczywa wyłącznie na oskarżycielu, a jednocześnie ustawodawca przyznaje oskarżonemu określone gwarancje procesowe, które mają chronić go przed przymusem dostarczania dowodów przeciwko sobie. W postępowaniu administracyjnym ciężar dowodu spoczywa na organie, co jednak nie zwalnia strony z obowiązku współdziałania z organem przy gromadzeniu dowodów. Do rozstrzygnięcia pozostaje, w jaki sposób rozkłada się ciężar dowodu w postępowaniu cywilnym, w tym czy w postępowaniu cywilnym, w razie niedających się usunąć wątpliwości, obowiązuje zasada dokonywania wykładni na korzyść strony.

Zasadnicza różnica, jaka istnieje między procedurami administracyjną i cywilną, polega na tym, że postępowanie administracyjne jest postępowaniem, w którym obowiązuje zasada oficjalności, która wynika z art. 77 k.p.a., oraz zasada pisemności (art. 14 k.p.a.), a postępowanie cywilne jest postępowaniem kontradyktoryjnym (spornym), w którym przeważa zasada ustności. Zgodnie z art. 3 k.p.c. strony i uczestnicy obowiązani są do aktywności w toku procesu, a sąd nie ponosi odpowiedzialności za rezultat postępowania dowodowego. Choć proces cywilny jest oparty na zasadzie prawdy obiektywnej (materialnej)[941], to jednak w świetle art. 3 k.p.c. sąd nie ma obowiązku dążenia do wykrycia tej prawdy bez względu na procesową aktywność stron[942]. To strony mają poszukiwać prawdy, a rolą sądu jest dbanie o to, aby przy dochodzeniu do prawdy zostały zachowane obowiązujące reguły[943]. Kontradyktoryjny model procesu cywilnego wyraża przepis art. 232 k.p.c., zgodnie z którym strony są obowiązane wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne[944]. Wskazany przepis stanowi procesowy odpowiednik art. 6 k.c., zgodnie z którym ciężar udowodnienia faktu spoczywa na osobie, która z faktu tego wywo-

941 A. Marciniak w: A. Marciniak, K. Piasecki, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, wyd. 7, Warszawa 2016, s. 74.
942 A. Zieliński w: A. Zieliński, K. Flaga-Wieruszyńska, *Kodeks postępowania cywilnego*, wyd. 9, Warszawa 2017, s. 40.
943 A. Marciniak w: A. Marciniak, K. Piasecki, *Kodeks…*, s. 75. Także wyrok SN z dnia 4 stycznia 2007 r., sygn. V CSK 377/06, OSP 2008 Nr 1, poz. 8, s. 47.
944 Ibidem, s. 75, 1096; także wyrok SN z dnia 17 grudnia 1996 r., sygn. I CKU 45/96, Legalis nr 30454; wyrok SN z dnia 7 maja 2008 r., sygn. II PK 307/07, Legalis nr 177644.

dzi skutki prawne[945]. W kontradyktoryjnym modelu postępowania rolą sądu jest ocena materiału dowodowego i wydanie rozstrzygnięcia. Sąd jedynie w szczególnych sytuacjach procesowych może skorzystać z uprawnienia do podjęcia inicjatywy dowodowej i dopuścić dowód z urzędu[946]. Mając powyższe na uwadze, należy stwierdzić, że w procesie cywilnym ciężar dowodu spoczywa zasadniczo na stronach[947].

4.6 Obowiązek przekazania informacji i dokumentów w postępowaniu cywilnym

Przeprowadzanie dowodów w toku procesu cywilnego wymaga dokonania rozważań w przedmiocie dostarczania dowodów organowi procesowemu, w tym możliwości nałożenia przez organ obowiązku dostarczania dowodu.

Zgodnie z art. 3 k.p.c. strony i uczestnicy postępowania *obowiązani są dawać wyjaśnienia* co do okoliczności sprawy zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek oraz przedstawiać dowody. Stosownie do art. 210 k.p.c. w toku procesu strony mają *obowiązek składania oświadczeń* co do twierdzeń strony przeciwnej. Zgodnie z art. 212 § 1 k.p.c. sąd na rozprawie przez zadawanie pytań stronom dąży do tego, aby strony przytoczyły lub uzupełniły twierdzenia lub dowody na ich poparcie oraz *udzieliły wyjaśnień* koniecznych dla zgodnego z prawdą ustalenia podstawy faktycznej dochodzonych przez nie praw lub roszczeń. Zgodnie z art. 232 k.p.c. strony są *obowiązane wskazywać dowody* dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne. Wskazane przepisy posługują się pojęciem obowiązku dawania wyjaśnień, oświadczeń lub dowodów. Nie jest to jednak obowiązek, którego wykonanie można wymusić. Jak wskazuje A. Marciniak, obowiązek dawania wyjaśnień zgodnie z prawdą i bez zatajania czegokolwiek, o jakim mowa w art. 3 k.p.c., nie stanowi obowiązku procesowego w znaczeniu formalnym, w literaturze określa się go mianem „ciężaru procesowego"[948]. Podobnie M. Rejdak, w odniesieniu do obowiązku wskazywania przez strony dowodów, o którym stanowi art. 232 k.p.c., wskazuje, że powinności te mają charakter ciężarów procesowych „wyrażających się tym, że są to powinności stron względem siebie, i wypełniane są w ich własnym interesie, czyli dla ich własnej korzyści (na ich własne ryzyko procesowe)". Oznacza to, że nie można wymuszać na stronie, aby wykonała czynność, ani nałożyć na stronę sankcji za niewykonanie czynności. Konsekwencją dla strony, która nie udowodniła przytoczonych twierdzeń, jest jedynie utrata korzyści. Strony i uczestnicy postępowania muszą się podporządkować wskazanym powinnościom procesowym, jeżeli chcą uniknąć niekorzystnego skutku procesowego albo osiągnąć korzystny skutek procesowy[949]. Z przytoczonych wypowiedzi wynika zatem, że na stronie nie spoczywa formalny obowiązek dawania wyjaśnień i przedstawiania dowodów, a jedynie powinność aktywnego działania w toku procesu, np. przedłożenia dokumentu znajdującego się w jej posiadaniu, umożliwienia sądowi

---

945 Ibidem, s. 1097; także K. Flaga-Gieruszyńska w: A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego…*, s. 477; E. Marszałkowska-Krześ, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 21, 2018, Legalis, art. 232 k.p.c.

946 Por. wyroki SN z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. III CKN 244/97, OSNC 1998 Nr 3, poz. 52, s. 73; z dnia 25 marca 1998 r., sygn. II CKN 656/97, OSNC 1998 Nr 12, poz. 52; z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. V CK 400/05, OSP 2006 Nr 11, poz. 127, s. 593; z dnia 30 stycznia 2007 r., sygn. IV CSK 346/06, Legalis nr 163857.

947 K. Flaga-Gieruszyńska w: A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego…*, s. 476.

948 A. Marciniak w: A. Marciniak, K. Piasecki, *Kodeks…*, s. 74.

949 M. Rejdak w: A. Marciniak, K. Piasecki, *Kodeks…*, s. 1096. Tak samo M. Krakowiak w: A. Góra – Błaszczykowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2013, s. 617.

dokonania oględzin przedmiotu czy poddania się przesłuchaniu w charakterze strony. Brak aktywności w postępowaniu dowodowym może spowodować niekorzystne dla strony skutki procesowe polegające m.in. na: uznaniu za przyznane faktów, co do których strona przeciwna nie wypowiedziała się (art. 230 k.p.c.); niekorzystnej ocenie dowodów (art. 233 § 1 k.p.a.); negatywnej ocenie odmowy przedstawienia dowodu przez stronę (art. 233 § 2 k.p.c.); utracie prawa powoływania twierdzeń i dowodów (art. 207 § 6 i art. 217 § 2 k.p.c.); obowiązku zwrotu kosztów wywołanych niesumiennym lub oczywiście niewłaściwym postępowaniem (art. 103 § 1 k.p.c.)[950].

Trzeba jednocześnie odnotować, że z art. 3 k.p.c. wynika powinność dawania wyjaśnień i przedstawiania dowodów zgodnie z prawdą. Jeśli zatem strona dostarcza dowodów, to wymaga się od niej „przedstawienia stanu faktycznego sprawy w pełnym zakresie, a nie tylko okoliczności dla niej korzystnych"[951]. Powinność dawania wyjaśnień i przedstawiania dowodów zgodnie z prawdą nie dotyczy jednakże okoliczności narażających stronę lub uczestnika postępowania na hańbę lub odpowiedzialność karną[952].

4.6.1 Obowiązek przedstawienia dokumentu

W toku procesu cywilnego mogą mieć miejsce także sytuacje, w których strona jest dysponentem dowodu, przede wszystkim dokumentu, którego przeprowadzenie leży w interesie jej przeciwnika procesowego, oraz sytuacje, w których dysponentem dowodu jest osoba trzecia niezaangażowana w postępowanie. Istotne staje się zatem ustalenie, czy w takich sytuacjach sąd ma uprawnienie do nałożenia obowiązku przedstawienia dowodu.

Obowiązek przedstawienia dokumentu reguluje przepis art. 248 § 1 k.p.c., który stanowi, że każdy obowiązany jest przedstawić na zarządzenie sądu w oznaczonym terminie i miejscu dokument znajdujący się w jego posiadaniu i stanowiący dowód faktu istotnego dla rozstrzygnięcia sprawy, chyba że dokument zawiera informacje niejawne. Zgodnie z art. 248 § 2 k.p.c. od tego obowiązku może uchylić się ten, kto co do okoliczności objętych treścią dokumentu mógłby jako świadek odmówić zeznania, albo kto posiada dokument w imieniu osoby trzeciej, która mogłaby z takich samych przyczyn sprzeciwić się przedstawieniu dokumentu. Jednakże i wówczas nie można odmówić przedstawienia dokumentu, gdy jego posiadacz lub osoba trzecia obowiązani są do tego względem chociażby jednej ze stron albo gdy dokument wystawiony jest w interesie strony, która żąda przeprowadzenia dowodu. Strona nie może ponadto odmówić przedstawienia dokumentu, jeżeli szkoda, na którą byłaby przez to narażona, polega na przegraniu procesu.

Zakres podmiotowy obowiązku przedstawienia dokumentu jest bardzo szeroki. Obowiązek dotyczy „każdego", a zatem zarówno strony, jak i interwenienta, świadka, biegłego oraz innych podmiotów niezwiązanych z procesem, w tym państwowych

---

950 Por. A. Marciniak w: A. Marciniak, K. Piasecki, *Kodeks…*, s. 76; A. Zieliński w: A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Kodeks…*, s. 40; E. Marszałkowska-Krześ, *Kodeks…*, wyd. 21, 2018, Legalis, art. 3 k.p.c.; J. Turek, *Czynności dowodowe w procesie cywilnym*, Zakamycze 2003, s. 71.
951 K. Flaga-Gieruszyńska w: A. Zieliński, K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Kodeks…*, s. 506.
952 K. Piasecki w: K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, wyd. 4, 2006, s. 81.

i samorządowych jednostek organizacyjnych[953]. Obowiązek nie ogranicza się do okazania sądowi dokumentu do wglądu, lecz wymaga złożenia dokumentu do akt[954].

W art. 248 § 2 k.p.c. ustawodawca wskazał, w jakich sytuacjach obowiązek przedstawienia dokumentu jest wyłączony, posługując się zwrotem „ten kto mógłby jako świadek odmówić zeznania". W literaturze prezentowane są rozbieżne stanowiska w zakresie tego, w jakich sytuacjach osoba może odmówić przedstawienia dokumentu. K. Flaga-Gieruszyńska wskazuje, że art. 248 § 2 k.p.c. odwołuje się zarówno do treści art. 261 § 1 i § 2 k.p.c., które regulują prawo odmowy składania zeznań (§ 1) oraz prawo odmowy udzielenia odpowiedzi na pytanie (§ 2)[955]. Odmiennie twierdzi T. Demendecki i K. Knoppek, którzy uważają, że art. 248 § 2 k.p.c. odsyła tylko do odpowiedniego stosowania art. 261 § 2 k.p.c. „przy uwzględnieniu stopnia bliskości posiadacza z podmiotami wskazanymi w art. 261 § 1 k.p.c."[956] Przesłankami zaistnienia prawa odmowy odpowiedzi na pytanie, określonego w art. 261 § 2 k.p.c., są: groźba narażenia przez taką osobę samej siebie lub osoby bliskiej w stosunku do niej w linii i stopniu określonym w art. 261 § 1 k.p.c. na odpowiedzialność karną, hańbę, dotkliwą i bezpośrednią szkodę majątkową, a także pogwałcenie tajemnicy zawodowej lub tajemnicy spowiedzi.

Pomimo istnienia przesłanek z art. 261 § 2 k.p.c., uprawnienie do uchylenia się od obowiązku dostarczenia dokumentu nie istnieje, w sytuacji gdy posiadacz dokumentu albo osoba trzecia są zobowiązani do przedstawienia dokumentu względem chociażby jednej ze stron (np. w wypadku oddania dokumentu na przechowanie), albo gdy dokument wystawiony jest w interesie strony, która żąda przeprowadzenia dokumentu (np. dokument stwierdza czynność prawną dokonaną z udziałem tej strony)[957].

Jeżeli osobą wzywaną do przedstawienia dokumentu jest sama strona postępowania, to nie może ona ponadto odmówić okazania dokumentu, w przypadku gdy szkoda, na którą byłaby narażona, polegałaby na przegraniu procesu. Do sytuacji uzasadniających odmowę przedstawienia dokumentu nie zalicza się zatem ryzyko przegrania procesu przez stronę. Obowiązek przedstawienia dokumentu stanowi ograniczenie zasady *nemo contra se edere tenetur* („nikt nie jest obowiązany do przedstawienia dokumentu przeciwko sobie samemu")[958] i strona może być zobowiązana do przedstawienia dokumentu dla niej niekorzystnego, narażającego ją na szkodę polegającą na przegraniu procesu (toczącego się albo mogącego toczyć się w przyszłości)[959]. Jak wskazuje M. Rejdak, przyjęcie w procesie cywilnym zasady, że „nikt nie może być zobowiązany do dowodzenia przeciwko sobie", byłoby niezgodne z zasadą prawdy materialnej, wysłowioną w art. 3 k.p.c. i pomijałoby obowiązek procesowy stron wynikający z art. 248 k.p.c.[960]

---

953 K. Piasecki w: K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, wyd. 4, 2006, s. 81.
954 M. Sieńko w: M. Manowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, wyd. 3, Warszawa 2015, s. 705.
955 Wyrok SN z dnia 26 czerwca 1963 r., sygn. II PR 282/62, Legalis nr 1045623.
956 T. Demendecki w: A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2015, s. 360. Tak samo K. Knoppek w: H. Dolecki, T. Wiśniewski (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2011, s. 886.
957 J. Turek, *Czynności dowodowe…*, s. 73–74.
958 A. Marciniak, K. Piasecki, *Kodeks postępowania cywilnego*, t. I: *Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2014, s. 993. Także T. Ereciński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, wyd. 5, Warszawa 2016, s. 353, gdzie również wskazuje się, że w przepisie chodzi o jakikolwiek proces.
959 Por. wyrok SN z dnia 27 maja 2015 r., sygn. II CSK 483/14, Legalis nr 1310188.
960 M. Rejdak w: A. Marciniak, K. Piasecki (red.), *Komentarz…*, wyd. 7, Warszawa 2016, s. 1177; wyrok SN z dnia 27 maja 2015 r., sygn. II CSK 483/14, Legalis nr 1310188.

Zgodnie z art. 293 § 1 k.p.c. przepisy o obowiązku przedstawienia dokumentu stosuje się odpowiednio do przedstawienia przedmiotu oględzin[961].

Reasumując – z art. 248 § 2 k.p.c. wynika, że strona, która jest zobowiązana do przedstawienia dokumentu względem innej strony procesu, albo posiada dokument wystawiony w interesie strony, która żąda przeprowadzenia dowodu z dokumentu, nie może odmówić przedstawienia tego dokumentu, choćby narażało ją to lub osobę jej bliską na odpowiedzialność karną, hańbę, pogwałcenie tajemnicy zawodowej lub spowiedzi, albo dotkliwą szkodę majątkową. W sytuacji, w której strona nie ma obowiązku przedstawienia dokumentu względem innej strony procesu, albo dokument nie jest wystawiony w interesie strony, która żąda przeprowadzenia dowodu, strona może odmówić przedstawienia dokumentu, gdy naraża ją to lub osobę jej bliską na odpowiedzialność karną, hańbę, pogwałcenie tajemnicy zawodowej lub spowiedzi, albo dotkliwą szkodę majątkową inną niż szkoda polegająca na przegraniu procesu. Tym samym strona jest zobowiązana do przedstawienia dokumentu, jeśli szkoda z tym związana polegałaby tylko na przegraniu jakiegokolwiek procesu.

Istotnym zagadnieniem jest to, jakie sankcje ustawodawca przewidział w przypadku nieuzasadnionej odmowy przedstawienia dokumentu. Tu warto zwrócić uwagę, że w przypadku stron ustawodawca nie przewidział sankcji[962]. Konsekwencją nieprzedstawienia dowodu na wezwanie sądu jest jedynie ryzyko procesowe wynikające z art. 233 § 2 k.p.c.[963] W przypadku odmowy przedstawienia dokumentu przez osobę trzecią zastosowanie znajduje art. 251 k.p.c., zgodnie z którym za nieuzasadnioną odmowę przedstawienia dokumentu przez osobę trzecią sąd, po wysłuchaniu jej oraz stron co do zasadności odmowy, skaże osobę trzecią na grzywnę. Przesłanki uzasadniające odmowę przedstawienia dokumentu oceniane są na podstawie art. 248 § 2 k.p.c. Wysłuchanie, o jakim mowa w przepisie, nie oznacza przeprowadzenia formalnego postępowania dowodowego, ma jedynie na celu wyjaśnienie przyczyn odmowy przedstawienia dokumentu[964]. Grzywnę wymierza się w wysokości wskazanej w art. 163 § 1 k.p.c., tj. w kwocie do 3000 złotych, i nie jest dopuszczalne jej ponawianie[965].

W literaturze wskazuje się, że sąd powinien pouczyć stronę występującą bez adwokata lub radcy prawnego, a także osobę trzecią o okolicznościach, które uprawniają do uchylenia się od obowiązku przedstawienia dokumentu[966].

Oprócz dokumentów w posiadaniu stron lub osób trzecich mogą być także inne rzeczy, które mogą okazać się istotne dla sprawy i uzasadniać przeprowadzenie dowodu z oględzin. Zasady przedstawiania przedmiotu oględzin są takie same jak zasady przedstawiania dokumentów. Zgodnie z art. 293 zd. 1 k.p.c. przepisy o obowiązku przedstawienia dokumentu stosuje się odpowiednio do przedstawienia przedmiotu oględzin. Zgodnie z art. 296 k.p.c. tylko w przypadku nieuzasadnionego niezastosowania się przez osobę trzecią do zarządzeń w przedmiocie oględzin organ

961 Art. 248 k.p.c. znajduje zatem zastosowanie nie tylko do dokumentów, ale także do innych przedmiotów.
962 Wyrok SN z dnia 26 marca 2002 r., sygn. I PKN 115/01, Legalis nr 79068.
963 Por. wyrok SN z dnia 26 stycznia 1967 r., sygn. II CR 269/66, Legalis nr 12933; wyrok SN z dnia 14 lutego 1996 r., sygn. II CRN 197/95, Legalis nr 29776; wyrok SN z dnia 21 grudnia 2004 r., sygn. I CK 473/04, Legalis nr 80165; wyrok SN z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. III CSK 119/09, Legalis nr 336504.
964 K. Piasecki, *System dowodów i postępowanie dowodowe w sprawach cywilnych*, Warszawa 2012, s. 230.
965 Ibidem, s. 231.
966 J. Turek, *Czynności dowodowe…*, s. 73.

ma możliwość nałożenia grzywny. Przepisy nie przewidują możliwości ponownego nałożenia grzywny, stąd należy przyjąć, że grzywna może być nałożona tylko raz.

4.6.2 Przesłuchanie świadków

Przepis art. 261 § 1 k.p.c. przewiduje prawny obowiązek składania zeznań w charakterze świadka przez osoby fizyczne. Przepisy k.p.c. przewidują jednak równocześnie instytucje prawa odmowy zeznań i prawa odmowy odpowiedzi na pytania, które pozwalają świadkowi na zwolnienie się z obowiązku zeznawania w określonych okolicznościach.

Stosownie do art. 261 § 1 k.p.c. prawo odmowy składania zeznań w charakterze świadka przysługuje małżonkom stron, ich wstępnym, zstępnym i rodzeństwu oraz powinowatym w tej samej linii lub stopniu, jak również osobom pozostającym ze stronami w stosunku przysposobienia. Prawo odmowy zeznań trwa po ustaniu małżeństwa lub rozwiązaniu stosunku przysposobienia. Odmowa zeznań nie jest jednakże dopuszczalna w sprawach o prawa stanu, z wyjątkiem spraw o rozwód. Świadek nie ma obowiązku uzasadniania, dlaczego chce skorzystać z prawa odmowy zeznań[967]. Oświadczenie o odmowie składania zeznań powinno jednak zawierać wskazanie przyczyn odmowy. Przyczyny te podlegają weryfikacji przez organ procesowy[968]. Rolą sądu jest ocena, czy istnieją przesłanki z art. 261 k.p.c. uzasadniające skorzystanie z tego prawa. Zasadność odmowy zeznań sąd ocenia po wysłuchaniu stron, nie prowadząc jednak postępowania dowodowego w tym zakresie[969]. W przypadku nieusprawiedliwionego niestawiennictwa sąd może ukarać świadka karą grzywny, po czym wezwać go ponownie, a w razie ponownego niestawiennictwa skazać na ponowną grzywnę i zarządzić przymusowe doprowadzenie (art. 274 k.p.c. w zw. z art. 163 § 1 k.p.c.). Łączna kwota grzywien nakładanych na świadka nie może przekroczyć 3000 zł[970]. Za niezasadną odmowę zeznań grozi świadkowi sankcja w postaci grzywny w wysokości do 3000 zł albo niezależnie areszt na czas nieprzekraczający tygodnia (art. 276 k.p.c. w zw. z art. 163 § 1 k.p.c.). W tym wypadku grzywna może być zastosowana tylko jeden raz[971].

Stosownie do art. 261 § 2 k.p.c. świadek może odmówić odpowiedzi na zadane mu pytanie, jeżeli zeznanie mogłoby narazić go lub jego bliskich wymienionych w paragrafie poprzedzającym na odpowiedzialność karną, hańbę lub dotkliwą i bezpośrednią szkodę majątkową albo jeżeli zeznanie miałoby być połączone z pogwałceniem istotnej tajemnicy zawodowej. Duchowny może odmówić zeznań co do faktów powierzonych mu na spowiedzi. Pojęcie „narażenia na odpowiedzialność karną" obejmuje wyłącznie odpowiedzialność za przestępstwo[972]. Nie dotyczy odpowiedzialności

967 A. Cudak w: A. Marciniak, K. Piasecki, *Kodeks…*, s. 1201; tak samo M. Krakowiak w: A. Góra-Błaszczykowska (red.), *Kodeks…*, s. 650.
968 E. Marszałkowska-Krześ, *Kodeks…*, wyd. 21, 2018, Legalis, art. 261 k.p.c.
969 K. Flaga-Gieruszyńska w: A. Zieliński (red.), *Kodeks…*, s. 520.
970 Por. R. Kulski w: A. Marciniak, K. Piasecki, *Kodeks…*, s. 647.
971 K. Flaga-Gieruszyńska w: A. Zieliński (red.), *Kodeks…*, s. 530.
972 A. Cudak w: A. Marcinkowski, K. Piasecki (red.), *Komentarz…*, s. 1204 – autorka wyklucza możliwość odmowy odpowiedzi na pytania z uwagi na zagrożenie odpowiedzialnością z tytułu wykroczenia. Odmiennie M. Uliasz w: M. Uliasz (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 381, który wskazuje, że także zagrożenie odpowiedzialnością za wykroczenie uzasadnia prawo odmowy zeznań. Autor wskazuje jednak, że na prawo odmowy odpowiedzi na pytanie nie można powołać się w przypadku zagrożenia odpowiedzialnością dyscyplinarną.

dyscyplinarnej albo o podobnym charakterze, np. z zakresu prawa pracy[973]. Świadek, korzystając z tego prawa, nie ma obowiązku precyzować, jakiej odpowiedzialności karnej się obawia[974]. Przesłanka odmowy odpowiedzi na pytanie z uwagi na dotkliwą i bezpośrednią szkodę majątkową ma miejsce tylko wtedy, jeśli szkoda stanowiłaby bezpośredni skutek zeznania. Przesłanka nie dotyczy wpływu zeznania na rozstrzygnięcie danego postępowania sądowego[975].

Stosownie do art. 266 k.p.c. przed przystąpieniem do przesłuchania świadek powinien zostać pouczony o prawie odmowy zeznań i prawie odmowy odpowiedzi na zadane pytanie oraz o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych zeznań. Niedopełnienie powyższego obowiązku uchyla karalność fałszywych zeznań[976]. Złożenie fałszywego zeznania zagrożone jest karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 (art. 233 k.k.).

W procesie cywilnym świadkowie składają zeznania ustnie (art. 271 k.p.c.). Nie jest dopuszczalne przygotowanie przez świadka przed rozprawą „zeznań" w formie pisemnej i przedstawienie ich sądowi[977]. Nie mogą być też uznane za dowody z zeznań pisma osób trzecich, zawierające oświadczenia dotyczące określonych faktów[978]. Dowodem mogą być tylko zeznania złożone bezpośrednio przed sądem[979]. Wyjątkiem od zasady składania zeznań ustnie jest przesłuchiwanie na piśmie osób niemych i głuchych (art. 271 § 2 k.p.c.). Możliwość składania zeznań na piśmie, jeśli sąd tak postanowi, przewidziana jest także w europejskim postępowaniu w sprawie drobnych roszczeń (art. $505^{25\ \S\ 1\ zd.\ 1}$ k.p.c.). Wyjątków tych nie należy interpretować rozszerzająco[980].

Osoba, która została przesłuchana w charakterze świadka, może być na późniejszym etapie postępowania dowodowego przesłuchana w charakterze strony. Sytuacja taka wystąpi, gdy na skutek przekształceń podmiotowych podmiot ten uzyska przymiot strony. Uchybieniem procesowym jest jednak sytuacja, gdy dana osoba, zamiast w charakterze świadka, została przesłuchana jako strona, albo będąc stroną, została przesłuchana jako świadek. Uchybienie wynika z tego, że świadek i strona mają inną pozycję procesową w zakresie obowiązków związanych ze składaniem zeznań. Uchybienie może być naprawione poprzez ponowne przeprowadzenie dowodu we właściwej roli procesowej[981].

4.6.3 Przesłuchanie stron

Stosownie do art. 299 k.p.c., jeżeli po wyczerpaniu środków dowodowych lub w ich braku pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, sąd dla wyjaśnienia tych faktów może dopuścić dowód z przesłuchania stron. W postępowaniu cywilnym dowód z przesłuchania stron ma charakter subsydiarny, co znaczy, że

---

973 K. Flaga-Gieruszyńska w: A. Zieliński (red.), *Kodeks…*, s. 521.
974 A. Cudak w: A. Marcinkowski, K. Piasecki (red.), *Komentarz…*, s. 1204.
975 M. Krakowiak w: A. Góra-Błaszczykowska (red.), *Kodeks…*, s. 650.
976 Wyrok SN z dnia 3 czerwca 2002 r., sygn. III KKN 342/99, Legalis nr 57478.
977 E. Marszałkowska-Krześ, *Komentarz…*, wyd. 21, 2018, Legalis, art. 271 k.p.c. Tak samo M. Krakowiak w: A. Góra-Błaszczykowska (red.), *Kodeks…*, s. 655.
978 E. Marszałkowska-Krześ, *Komentarz…*, wyd. 21, 2018, Legalis, art. 271 k.p.c.
979 Wyrok SA w Warszawie z dnia 7 stycznia 2005 r., sygn. VI ACa 477/04, Rejent, 2005, nr 5, s. 169.
980 K. Flaga-Gieruszyńska w: A. Zieliński (red.), *Komentarz…*, s. 527.
981 A. Cudak w: A. Marcinkowski, K. Piasecki (red.), *Komentarz…*, s. 1290–1291.

dowód ten jest przeprowadzany tylko, jeśli dotychczasowe postępowanie dowodowe nie wyjaśniło faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy. Dowód z zeznań stron ma zatem charakter pomocniczy względem przeprowadzanego postępowania dowodowego. Dowód ten ma ponadto charakter fakultatywny, tzn. nie musi być przeprowadzony, gdy sąd uzna, że dotychczasowe rezultaty postępowania dowodowego świadczą o wyjaśnieniu faktów istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy[982]. Co do zasady dowód z przesłuchania stron przeprowadzany jest na wniosek stron[983].

Do przesłuchania stron i składania przyrzeczenia stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące świadków, z wyjątkiem przepisów o środkach przymusowych (art. 304 k.p.c.). Oznacza to, że strona może odmówić składania zeznań, w sytuacji gdy sprawa dotyczy osoby bliskiej, lub uchylić się od obowiązku udzielenia odpowiedzi na pytanie, jeśli odpowiedź naraziłaby ją lub osobę bliską na odpowiedzialność karną, hańbę lub poważną szkodę majątkową (por. art. 261 § 1 i § 2 k.p.c.). Wyłączenie w stosunku do strony możliwości stosowania środków przymusu jest konsekwencją tego, że strona nie ma obowiązku składania zeznań. Jest to jedynie ciężar procesowy, którego niezrealizowanie może mieć jedynie ujemne skutki w zakresie wykazywania twierdzeń podnoszonych przez stronę. Wobec tego nieusprawiedliwiona nieobecność strony na rozprawie, niezłożenie zeznań czy nieudzielenie przez stronę odpowiedzi na pytanie nie wiążą się z konsekwencjami takimi jak w przypadku świadków[984]. Sąd nie ma możliwości przymusowego doprowadzenia do przekazania przez stronę posiadanych przez nią wiadomości[985].

Jeśli strona zdecyduje się złożyć zeznania, może ponieść odpowiedzialność karną za składanie fałszywych zeznań, w sytuacji gdy zostało od niej odebrane przyrzeczenie i została przed złożeniem zeznania pouczona przez sąd o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań[986]. Ustawodawca przewiduje dwuetapowe przeprowadzanie dowodu z przesłuchania stron. Sąd najpierw przesłuchuje strony bez odbierania przyrzeczenia. Jeżeli przesłuchanie to nie wyświetli dostatecznie faktów, sąd może przesłuchać według swego wyboru jedną ze stron ponownie, po uprzednim odebraniu od niej przyrzeczenia. Przesłuchanie jednej ze stron co do pewnego faktu z odebraniem od niej przyrzeczenia nie wyłącza takiego przesłuchania drugiej strony co do innego faktu (art. 303 k.p.c.). Stosownie do art. 304 k.p.c. przed przystąpieniem do przesłuchania sąd uprzedza strony, że obowiązane są zeznawać prawdę i że stosownie do okoliczności mogą być przesłuchane ponownie po odebraniu od nich przyrzeczenia. Przed odebraniem przyrzeczenia sąd uprzedza stronę o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych zeznań.

W literaturze wskazuje się, że pierwszy etap przesłuchania strony, tj. etap bez odbierania przyrzeczenia i bez ryzyka poniesienia odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, jest na ogół jedynym. Co do zasady strona nie jest przesłuchiwana po odebraniu przyrzeczenia, gdyż „nie sposób od niej wymagać, aby była przymuszana do składania zeznań niekorzystnych dla niej”[987]. Wskazuje się także, że

982 Ibidem, s. 1287; por. także wyrok SN z dnia 18 sierpnia 1982 r., sygn. I CR 258/82, Legalis nr 23281.
983 A. Cudak w: A. Marcinkowski, K. Piasecki (red.), *Komentarz*…, s. 1292, w zakresie wyjątków od zasady fakultatywności dowodu z przesłuchania stron zob. uwagi na s. 1288.
984 A. Cudak w: A. Marcinkowski, K. Piasecki (red.), *Komentarz*…, s. 1301.
985 T. Ereciński (red.), *Kodeks*…, s. 449; E. Marszałkowska-Krześ, *Komentarz*…, wyd. 21, 2018, Legalis, art. 304 k.p.c.
986 E. Marszałkowska-Krześ, *Komentarz*…, wyd. 21, 2018, Legalis, art. 303 k.p.c.
987 A. Cudak w: A. Marcinkowski, K. Piasecki (red.), *Komentarz*…, s. 1299.

drugi etap przesłuchania strony jest niezwykle rzadko wykorzystywany i ma charakter fakultatywny. Przesłuchanie stron po odebraniu przyrzeczenia powinno mieć miejsce wtedy, gdy sąd ma istotne wątpliwości przy ocenie zebranego materiału dowodowego. Jeśli strony zeznawały odmiennie, jednak sąd nie ma istotnych trudności przy ocenie sprawy, powinien poprzestać na pierwszym etapie przesłuchania[988].

Strony składają zeznania ustnie. Niedopuszczalne jest odczytywanie przez stronę przygotowanych uprzednio na piśmie zeznań[989].

Od przesłuchania stron należy odróżnić informacyjne wysłuchanie stron (art. 212 k.p.c.) i składanie przez strony oświadczeń w ramach tzw. głosów stron (art. 224 § 1 k.p.c.).

Zgodnie z art. 224 § 1 k.p.c. przed zamknięciem rozprawy przewodniczący udziela głosu stronom. Strony mogą wtedy roztrząsać wyniki postępowania dowodowego. Instytucja głosów stron ma zatem na celu ustosunkowanie się przez strony do zebranego materiału dowodowego. Oświadczenia składane w tym trybie nie stanowią zeznań stron[990]. Także dowód z przesłuchania stron nie służy wypowiedzeniu się co do dowodów, ale złożeniu zeznań o faktach, które nie zostały w procesie wystarczająco wyjaśnione[991].

Wyjaśnienia stron złożone w czasie informacyjnego wysłuchania stron (art. 212 k.p.c.) nie stanowią dowodu i nie powinny być utożsamiane ze składaniem zeznań. Sąd nie może w oparciu o wysłuchanie informacyjne dokonywać ustaleń w sprawie. Celem informacyjnego wysłuchania stron jest jedynie ustalenie przez sąd, które z istotnych okoliczności sprawy są sporne[992]. W orzecznictwie przyjmuje się jednak, że zbieżność lub sprzeczność wyjaśnień informacyjnych z wypowiedzią dowodową tej samej strony procesowej nie może być obojętna dla oceny wiarygodności tej wypowiedzi dowodowej[993].

4.7 Wnioski

Dokonując podsumowania zasad gromadzenia przez sąd dowodów w postępowaniu cywilnym, należy stwierdzić, iż są one odmienne niż w postępowaniu karnym i częściowo odmienne od zasad obowiązujących w postępowaniu administracyjnym, co wpływa na sposób postrzegania wolności od samooskarżania w postępowaniu cywilnym.

W postępowaniu cywilnym ciężar gromadzenia dowodów spoczywa na stronach. Sąd jedynie wyjątkowo może dopuścić dowód z urzędu. Strony są zatem obowiązane do podejmowania aktywności dowodowej w postępowaniu. Nie biorąc aktywnego udziału w postępowaniu, narażają się na utratę korzyści procesowych. Proces cywilny ma charakter kontradyktoryjny, a interesy stron są sporne. W postępowaniu cywilnym nie obowiązuje zatem zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony. W procesie cywilnym brak aktywności w postępowaniu dowodowym może spowodować wręcz

988 Ibidem.
989 E. Marszałkowska-Krześ, *Komentarz…*, wyd. 21, 2018, Legalis, art. 304 k.p.c.
990 Wyrok SA w Krakowie z dnia 3 marca 2015 r., sygn. I ACa 616/14, Legalis nr 1241938.
991 K. Flaga-Gieruszyńska w: A. Zieliński (red.), *Kodeks…*, s. 548.
992 A. Cudak w: A. Marcinkowski, K. Piasecki (red.), *Komentarz…*, s. 1289. Wyrok SA w Łodzi z dnia 18 stycznia 2013 r., sygn. I ACa 1049/12, Legalis nr 734348.
993 Wyrok SN z dnia 15 czerwca 1973 r., sygn. II CR 257/73, Legalis nr 17195.

niekorzystne dla strony skutki procesowe polegające m.in. na: uznaniu za przyznane faktów, co do których strona przeciwna nie wypowiedziała się (art. 230 k.p.c.), niekorzystnej ocenie dowodów (art. 233 § 1 k.p.a.), negatywnej ocenie odmowy przedstawienia dowodu przez stronę (art. 233 § 2 k.p.c.), utracie prawa powoływania twierdzeń i dowodów (art. 207 § 6 i art. 217 § 2 k.p.c.).

Sąd nie ma prawnych możliwości zobligowania strony do składania wyjaśnień, oświadczeń, składania zeznań czy przedstawienia dowodu. Korzystając z art. 248 k.p.c., ma prawo zobowiązać do przedstawienia dowodu jedynie osoby trzecie. W takiej sytuacji niezastosowanie się do wezwania może skutkować nałożeniem na osobę trzecią jednorazowej kary grzywny w wysokości do 3000 zł. Artykuł 248 k.p.c. nakłada na stronę powinność przedkładania dowodów na zarządzenie sądu, także wtedy, gdy przedłożenie dowodu naraża stronę na negatywne konsekwencje procesowe, ale ustawodawca nie przewidział prawnej możliwości wyegzekwowania tej powinności. Skutkiem nieprzedstawienia dowodu przez stronę jest jedynie ryzyko negatywnej oceny przez sąd odmowy przedstawienia dowodu (art. 233 § 2 k.p.c.).

Świadkowie mają obowiązek zeznawania i ponoszą odpowiedzialność karną za składanie fałszywych zeznań. Wobec świadków, którzy uchylają się od składania zeznań, może być jednorazowo zastosowana grzywna w wysokości do 3000 zł albo niezależnie areszt do tygodnia. Strony nie mają obowiązku zeznawania, jednakże jeśli decydują się składać zeznania i dochodzi do drugiego etapu przesłuchania, który jest poprzedzony odebraniem od strony przyrzeczenia i pouczeniem o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, ponoszą odpowiedzialność karną za składanie fałszywych zeznań. Gwarancjami procesowymi chroniącymi świadków przed przymusem składania zeznań w określonych okolicznościach jest prawo odmowy składania zeznań i prawo odmowy odpowiedzi na pytania. Prawo odmowy odpowiedzi na pytania przysługuje także stronom. Sąd ma obowiązek pouczyć o tych uprawnieniach oraz o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań.

Reasumując – w postępowaniu cywilnym prawo niedostarczania dowodów przeciwko sobie ma bardzo szeroki wymiar, albowiem nie istnieją przepisy umożliwiające egzekwowanie od strony dostarczania informacji i dowodów naruszających jej interesy procesowe. Bierne zachowanie strony skutkuje jednak brakiem korzyści procesowej.

Mając na uwadze, że zgodnie z art. 84 uokik w sprawach dotyczących dowodów w zakresie nieuregulowanym w uokik stosuje się odpowiednio art. 227–315 k.p.c., można stwierdzić, że w zakresie, w jakim uokik nie reguluje w sposób szczególny postępowania dowodowego, sytuacja strony w postępowaniu cywilnym i sytuacja przedsiębiorcy w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję jest podobna. Można jednocześnie rozważać, czy odesłanie do odpowiedniego stosowania w postępowaniu przed Prezesem Urzędu przepisów postępowania cywilnego może wpływać na wykładnię przepisów art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik nakładających na przedsiębiorców obowiązki informacyjne względem organu, a także czy standard ochrony wolności od samooskarżania w takim postępowaniu byłby wyższy, gdyby gromadzenie dowodów odbywało się wyłącznie na podstawie przepisów k.p.a. i uokik. Rozważania w powyższym zakresie zostaną zaprezentowane w dalszej części pracy.

Rozdział VI
Wolność od samooskarżania w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję w świetle standardów ochrony praw podstawowych w prawie krajowym - próba rekonstrukcji wzorca

1. Wstęp

W poprzednim rozdziale dokonano ustaleń dotyczących standardów ochrony wolności od samooskarżania w świetle Konstytucji oraz procedury karnej, administracyjnej i cywilnej. W niniejszym rozdziale celem badań jest ustalenie, jak kształtuje się standard ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję w świetle ukształtowanych przez ustawodawcę krajowego zasad prowadzenia tych postępowań oraz krajowych standardów ochrony wolności od samooskarżania się. W związku z tym konieczne staje się dokonanie analizy charakteru postępowania przed Prezesem Urzędu, dokładne ustalenie znaczenia art. 50 ust. 1 uokik i art. 105d ust. 1 uokik, następnie zbadanie podobieństw i różnic istniejących pomiędzy tymi regulacjami a krajowymi standardami ochrony wolności od samooskarżania. Tego rodzaju analiza pozwoli odtworzyć wynikający z przepisów uokik standard wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, a w drugiej kolejności pozwoli podjąć próbę rekonstrukcji docelowego krajowego wzorca ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, uwzględniającego możliwą wykładnię systemową i z analogii. W niniejszym rozdziale zbadane zostaną jednocześnie zasady sprawowania przez sądy kontroli nad decyzjami Prezesa Urzędu, w tym w szczególności kontroli nad wykorzystywaniem dowodów pozyskanych przez Prezesa Urzędu z naruszeniem wolności od samooskarżania się i dowodów uzyskanych „z pomocą" tych dowodów, czyli tzw. owoców drzewa zatrutego. Ma to na celu ustalenie konsekwencji prawnych pozyskania przez Prezesa Urzędu dowodu w sposób naruszający wolność od samooskarżania i udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy istnienie i rodzaj tych konsekwencji może wpływać na praktykę pozyskiwania od przedsiębiorców informacji i tym samym wpływać na wzorzec ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję.

2. Hybrydowy charakter postępowania przed Prezesem UOKiK i jego wpływ na sposób ustalenia standardu ochrony wolności od samooskarżania w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję

Postępowanie w sprawach praktyk ograniczających konkurencję jest regulowane w sposób złożony. Ustawa antymonopolowa zawiera niepełną regulację tego postępowania i dlatego odsyła do stosowania przepisów zawartych w k.p.a. (art. 83 uokik), w zakresie dowodów do odpowiedniego stosowania przepisów zawartych w art. 227–315 k.p.c. (art. 84 k.p.c.), w zakresie przeszukania do przepisów zawartych w k.p.k. (art. 105q uokik), a w zakresie zajęcia rzeczy do przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (art. 105g ust. 2). Ze względu na to, że postępowanie antymonopolowe posługuje się systemem odesłań i zespala instytucje z różnych procedur, określane jest przez wielu autorów jako postępowanie hybrydowe[994]. Posłużenie się przez ustawodawcę systemem odesłań powoduje liczne trudności polegające m.in. na tym, że nie jest jasne i jednoznaczne, czy w postępowaniu dowodowym Prezes Urzędu ma stosować się do zasad postępowania administracyjnego i jednocześnie odpowiednio do przepisów postępowania cywilnego, które regulują sposób przeprowadzania dowodów, czy też ma stosować zasady postępowania dowodowego i przepisy regulujące przeprowadzanie dowodów wyłącznie zgodnie z procedurą cywilną. Nie do końca jest też jasne, czy odesłanie do przepisów k.p.c. powoduje wyłączenie stosowania przepisów k.p.a. dotyczących postępowania dowodowego. Rozstrzygnięcie wskazanych zagadnień jest istotne dla możliwości powoływania się na wolność od samooskarżania i sposób jej realizacji, albowiem zasada ta ma związek z rozkładem ciężaru dowodu, a ten wygląda inaczej w postępowaniu administracyjnym i cywilnym.

W literaturze wskazuje się, że zasadami administracyjnego postępowania dowodowego są: zasada praworządności, zasada prawdy obiektywnej, zasada oficjalności, zasada bezpośredniości, zasada otwartego systemu dowodów, zasada równej mocy środków dowodowych, zasada swobodnej oceny dowodów, zasada czynnego udziału stron w postępowaniu dowodowym[995]. Postępowanie administracyjne jest co do zasady pisemne (art. 14 k.p.a.). W procedurze cywilnej do zasad procesu cywilnego zalicza się natomiast: zasadę prawdy materialnej, zasadę dyspozycyjności, zasadę kontradyktoryjności, zasadę równości stron, zasadę bezpośredniości, zasadę koncentracji materiału dowodowego, zasadę formalizmu postępowania, zasadę jawności oraz zasadę swobodnej oceny dowodów[996]. W procesie cywilnym obowiązują zasada ustności i pisemności, które się wzajemnie uzupełniają. Zasada ustności realizowana jest na rozprawie i jest zasadą dominującą. Zasada pisemności ma znaczenie drugoplanowe, przejawia się tym, że zainicjowanie postępowania wymaga złożenia określonego pisma procesowego, ponadto w toku postępowania strony składają pisma procesowe, a z rozprawy sąd sporządza protokół[997]. Zasadnicza różnica, jaka istnieje

994 Szerzej na temat charakteru prawnego postępowania antymonopolowego w poglądach doktryny zob. M. Błachucki, *System postępowania antymonopolowego…*, s. 148 i nast. M. Błachucki w przeciwieństwie do poglądów części doktryny uważa, że określanie postępowania antymonopolowego mianem postępowania hybrydowego jest nieprawidłowe. W jego ocenie postępowanie antymonopolowe jest przykładem procedury administracyjnej szczególnej – ibidem, s. 154–155.
995 Por. T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*, wyd. 1, Warszawa 2013, s. 267–271; B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, wyd. 11, Warszawa 2013, s. 233–241.
996 Por. H. Dolecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, wyd. 4, Warszawa 2011, s. 49–68; także J. Jodłowski (red.), *Postępowanie cywilne*, wyd. 6, Warszawa 2009, s. 127–152.
997 H. Dolecki, *Postępowanie cywilne…*, s. 64–65; J. Jodłowski (red.), *Postępowanie cywilne…*, s. 147–148.

między procedurami, polega zatem na tym, że postępowanie administracyjne jest postępowaniem, w którym obowiązuje zasada oficjalności oraz zasada pisemności, a postępowanie cywilne jest postępowaniem kontradyktoryjnym, w którym przeważa zasada ustności.

W literaturze prezentowane są bardzo rozbieżne stanowiska wobec kwestii odpowiedniego zastosowania przepisów k.p.c. o dowodach do postępowania przed Prezesem Urzędu. K. Kohutek prezentuje pogląd, że w postępowaniu prowadzonym przez Prezesa Urzędu zastosowanie znajdują wszystkie zasady postępowania administracyjnego, a ponadto przepisy procedury cywilnej dotyczące: przedmiotu i oceny dowodów (art. 227–234 k.p.c.), przebiegu postępowania dowodowego (art. 235–243 k.p.c.), poszczególnych środków dowodowych (art. 244–309 k.p.c.) oraz zabezpieczenia dowodów (art. 310–315 k.p.c), przy czym wyłącznie wówczas, gdy uokik nie reguluje danej kwestii w sposób szczególny[998]. Podobnie T. Kwieciński i A. Witkowska wskazują, że w postępowaniu przed Prezesem Urzędu stosuje się zasady ogólne postępowania administracyjnego określone w art. 6–16 k.p.a. (a zatem także określoną w art. 14 k.p.a. zasadę pisemności) oraz zwracają uwagę, że stosowanie w postępowaniu przed Prezesem Urzędu art. 227–234 k.p.c. powinno następować z uwzględnieniem art. 7 k.p.a.[999] C. Banasiński wyraża taki sam pogląd, wskazując, że w postępowaniu przed Prezesem Urzędu stosuje się odpowiednio przepisy art. 227–234 k.p.c., przy czym granicą stosowania art. 227–234 k.p.c. jest zgodność postępowania prowadzonego przed Prezesem UOKiK z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, w tym z wyrażoną w art. 14 k.p.a. zasadą pisemności, która powinna być w postępowaniu antymonopolowym stosowana, pomimo że postępowanie cywilne jest oparte na zasadzie ustności[1000]. Odmiennie wypowiada się M. Król-Bogomilska, która wskazuje, że wśród przepisów k.p.c., które mają być odpowiednio stosowane, są takie, które oznaczają obowiązek stosowania w postępowaniu przed Prezesem Urzędu zasad będących podstawą postępowania dowodowego w procesie cywilnym, do których zaliczyć należy zasadę bezpośredniości. Jak wskazuje, jest to wyraźny impuls ze strony ustawodawcy mający zapewnić postępowaniu przed Prezesem Urzędu pod względem dowodowym najwyższy standard, tzn. standard procesu cywilnego z całym arsenałem zasad jego postępowania dowodowego i środków dowodowych, które nie mogą być zastępowane dowodami pośrednimi bądź oświadczeniami stron[1001]. Należałoby więc przyjąć, że odpowiednie stosowanie przepisów kodeksu postępowania cywilnego dotyczących dowodów oznacza wydawanie przez Prezesa Urzędu postanowień dowodowych i przeprowadzanie dowodów na rozprawie[1002]. Ciekawy pogląd prezentuje E. Stefańska, która stoi na stanowisku, że do postępowania przed Prezesem Urzędu mają zastosowanie zasady ogólne k.p.a. (w tym zasada oficjalności i pisemności), ale jednocześnie uważa, że w postępowaniu tym nie ma zastosowania art. 77 § 1 k.p.a., a zatem Prezes Urzędu nie ma obowiązku w sposób wyczerpujący zebrać

---

998 K. Kohutek w: K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 856–857.
999 Z. Kwieciński, A. Witkowska w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2016, s. 1001.
1000 C. Banasiński w: C. Banasiński, E. Piontek, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 724.
1001 M. Król-Bogomilska, *Zasady procedury cywilnej w postępowaniu antymonopolowym, część I*, Glosa, 1995, nr 8, s. 6–7.
1002 M. Król-Bogomilska, *Zasady procedury cywilnej w postępowaniu antymonopolowym, część II*, Glosa, 1995, nr 9, s. 3.

i rozpatrzyć materiału dowodowego. W to miejsce należy stosować art. 232 k.p.c., z którego wynika, że strony są zobowiązane wskazywać dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzą skutki prawne, jednakże Prezes Urzędu może dopuścić dowód niewskazany przez przedsiębiorcę. W ocenie autorki z powyższą konkluzją koresponduje treść art. 52 ust. 1 i art. 58 ust. 2 uokik. Wskazuje ponadto, że w postępowaniu przed Prezesem Urzędu zasada prawdy obiektywnej doznaje ograniczeń ze względu na możliwość odpowiedniego stosowania art. 233 § 2 i art. 242 k.p.c. Jeśli przedsiębiorca odmówi przedstawienia dowodu lub czyni przeszkody w jego przeprowadzeniu, Prezes Urzędu oceni znaczenie tej odmowy według własnego przekonania, na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego materiału. Po drugie, jeśli postępowanie napotyka przeszkody o nieokreślonym czasie trwania, Prezes UOKiK może oznaczyć termin, po upływie którego dowód może być przeprowadzony tylko wówczas, gdy nie spowoduje to zwłoki w postępowaniu[1003]. Z wypowiedzi E. Stefańskiej można wysnuć wniosek, że autorka opowiada się za koniecznością stosowania w postępowaniu przed Prezesem Urzędu zasad ogólnych postępowania administracyjnego, wyklucza możliwość stosowania do tego postępowania przepisów dotyczących dowodów zawartych w k.p.a., a „odpowiednie stosowanie przepisów k.p.c." pojmuje równoznacznie z przeniesieniem na strony postępowania ryzyka negatywnej dla nich oceny nieprzeprowadzenia dowodu żądanego przez Prezesa Urzędu. Pogląd ten koresponduje ze stanowiskiem Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów[1004], iż stosowanie do dowodów w postępowaniu przed Prezesem Urzędu art. 227–315 k.p.c. oznacza, że wyjaśnienie okoliczności sprawy odbywa się według zasad k.p.c., a nie k.p.a. W konsekwencji w postępowaniu antymonopolowym strony mają obowiązek wskazywania faktów istotnych i zgłaszania w tym zakresie wniosków dowodowych (art. 232 k.p.c.). M. Bernatt, przeciwnie niż E. Stefańska, wskazuje, że przepisy art. 75–81 k.p.a., które regulują postępowanie dowodowe w k.p.a., pełnią rolę gwarancyjną w stosunku do zasad ogólnych k.p.a. w pełni stosowanych w postępowaniu przed Prezesem UOKiK i, jakkolwiek przy literalnej wykładni art. 84 uokik można dojść do wniosku, że przepisy te w postępowaniu przed Prezesem Urzędu nie są stosowane, to jednakże sprzeciwia się temu administracyjny charakter postępowania. Wobec wątpliwości interpretacyjnych M. Bernatt proponuje albo uchylenie art. 84 uokik, albo wyraźne wyliczenie w nim tych przepisów k.p.c., których odpowiednie stosowanie jest przydatne w praktyce Prezesa UOKiK przy prowadzeniu postępowania dowodowego[1005]. Najdalej idący pogląd prezentuje M. Błachucki, który twierdzi, że praktyczne znaczenie zawartego w uokik odesłania do przepisów k.p.c. jest znikome i z tego względu obecnie nie ma żadnego uzasadnienia dalsze utrzymywanie odesłania do przepisów k.p.c. W jego ocenie postępowanie dowodowe przed Prezesem UOKiK bazuje na klasycznych rozwiązaniach z k.p.a.[1006], a „charakter postępowania administracyjnego jest najlepiej dostosowany do celu, jakiemu ma służyć prawo antymonopolowe"[1007]. Odrębność od k.p.a. i zastosowanie przez ustawodawcę odesłań do k.p.c. miało na celu jedynie „naprawienie

1003 E. Stefańska, *Zasady postępowania dowodowego w sprawach z zakresu ochrony konkurencji – na etapie postępowania prowadzonego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, w: A. Doliwa, S. Prutis (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012, s. 176–177.
1004 Wyrok SOKiK z dnia 12 listopada 2008 r., sygn. XVII AmA 109/07, nieprawomocny, Legalis nr 776174.
1005 M. Bernatt, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów – potrzeba nowelizacji. Perspektywa sprawiedliwości proceduralnej*, iKAR, 2012, nr 1, s. 93.
1006 M. Błachucki, *System postępowania antymonopolowego…*, s. 220 i 224.
1007 Ibidem, s. 154.

mankamentów k.p.a." Pomimo zastosowania odesłań postępowanie zachowało charakter administracyjny[1008].

Analiza stanowisk prezentowanych w literaturze wykazuje, że wśród autorów sporne są przede wszystkim dwa zagadnienia, tj. rozkład ciężaru dowodu w postępowaniu przed Prezesem Urzędu oraz to, czy dowody powinny być przeprowadzane w oparciu o zasadę pisemności, czy też w oparciu o zasadę ustności.

Próbując ustalić, jaka powinna być odpowiedź na wskazane zagadnienia, zasadne jest odwołanie się do wykładni historycznej. Pierwszą, wydaną po transformacji gospodarki polskiej, ustawą zawierającą odrębne od k.p.a. regulacje w zakresie postępowania przed organem antymonopolowym była ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym[1009]. Zgodnie z art. 19a ust. 1 tej ustawy każdy przedsiębiorca i związek przedsiębiorców, posiadający dokumenty, dane i informacje niezbędne do rozstrzygnięcia sprawy toczącej się przed Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów, był obowiązany do ich udostępnienia lub przekazania na żądanie Urzędu. Jednocześnie art. 21a ust. 4 tej ustawy stanowił, że w postępowaniu przed Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów stosuje się odpowiednio art. 98–110 i art. 235–315 k.p.c. W piśmiennictwie wskazywano, że celem takiego zabiegu legislacyjnego było wyposażenie organu antymonopolowego w dalej idące uprawnienia dowodowe, niż przewiduje to k.p.a. czy k.p.c.[1010] Uzasadniano to tym, że postępowanie przed Urzędem dotyczy ochrony interesu publicznego w zakresie realizacji konstytucyjnej zasady swobody prowadzenia działalności gospodarczej, a ponadto jest prowadzone wobec podmiotów silnych ekonomicznie i profesjonalnych. Wobec takich podmiotów organ powinien posiadać uprawnienia pozwalające mu efektywnie egzekwować materiał dowodowy[1011]. Nie budziło wątpliwości, że postępowanie przed Urzędem prowadzone jest w trybie przewidzianym w k.p.a. z wyjątkami przewidzianymi w ustawie[1012]. W postępowaniu obowiązywały zatem uniwersalne zasady postępowania administracyjnego, w szczególności zasada prawdy obiektywnej. Realizacja zasady prawdy obiektywnej odbywać się miała jednakże według reguł obowiązujących w k.p.c., gdyż reguły zawarte w art. 75–88 k.p.a. były zbyt szczupłe, a ponadto niespójne z przepisami obowiązującymi w postępowaniu sądowym toczącym się na skutek odwołania od decyzji. W związku z tym wskazywano, że w postępowaniu przed Urzędem stosuje się m.in. przepisy k.p.c. dotyczące faktów przyznanych przez stronę i domniemań prawnych[1013]. Przyznanie organowi określonego w art. 19a uprawnienia do żądania od przedsiębiorców i ich związków udostępnienia dokumentów, danych i informacji miało na celu rozszerzyć kompetencje organu względem uprawnień wynikających z k.p.c.[1014] Zasady pozyskiwania przez organ antymonopolowy dokumentów i informacji określone w art. 19a i 21a ust. 4 ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym zostały powtórzone w art. 45 ust. 1 oraz art. 81

1008 M. Błachucki, *System postępowania antymonopolowego…*, s. 220 i 224.
1009 T.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 52, poz. 547. Wcześniejsza ustawa antymonopolowa, tj. ustawa z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej (Dz. U. z 1987 r. Nr 3, poz. 18), nie zawierała odrębnych przepisów dotyczących postępowania przed organem antymonopolowym i odsyłała w tej materii w pełnym zakresie do przepisów k.p.a. (art. 27 ust. 1).
1010 Tak S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, wyd.2, Warszawa 1999, s. 433.
1011 Ibidem, s. 445–456.
1012 Por. T. Ereciński, *Postępowanie w sprawach o przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym*, Państwo i Prawo, 1991, z. 1, s. 34.
1013 S. Gronowski, *Ustawa…*, s. 453–454.
1014 Ibidem, s. 454.

ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów[1015], a następnie w art. 50 oraz 84 uokik.Skoro celem posłużenia się przez ustawodawcę systemem odesłań było przyznanie Prezesowi Urzędu większych kompetencji w postępowaniu dowodowym, niż wynika to z k.p.c., to należy przyjąć, że Prezes Urzędu jako organ administracji prowadzi postępowanie w oparciu o zasady rządzące postępowaniem administracyjnym, w tym zwłaszcza na podstawie art. 7 k.p.a., ma kompetencje do przeprowadzania dowodów takie jak sąd cywilny oraz dodatkowe kompetencje przyznane mu w uokik, tj. możliwość pozyskiwania informacji i dokumentów w drodze wezwań kierowanych na podstawie art. 50 ust. 1 uokik oraz w ramach kontroli i przeszukań. Oznacza to, że Prezes Urzędu:

1. stosując odpowiednio przepisy k.p.c., może w szczególności:

— każdą osobę przesłuchać w charakterze świadka,

— przedsiębiorcę będącego stroną postępowania przesłuchać w charakterze strony, przy czym przesłuchanie świadków i stron odbywa się z zachowaniem zasad obowiązujących w procesie cywilnym, czyli ustnie,

— stosownie do art. 248 k.p.c. od każdej osoby niebędącej przedsiębiorcą może żądać przedstawienia dokumentu, a osoba może zwolnić się od tego obowiązku w okolicznościach wskazanych w art. 248 § 2 k.p.c.[1016],

— a także może odpowiednio korzystać z przepisów dotyczących rozkładu ciężaru dowodu, domniemań[1017], przyznania faktów oraz z art. 233 § 2 k.p.c.;

2. dodatkowo na podstawie art. 50 ust. 1 uokik może od każdego przedsiębiorcy żądać przekazania koniecznych informacji i dokumentów;

3. w toku kontroli albo przeszukania, działając na podstawie art. 105d ust. 1 uokik, może żądać przekazania ustnych wyjaśnień i materiałów mogących stanowić dowód w sprawie od przedsiębiorcy, osoby przez niego upoważnionej, posiadacza lokalu mieszkalnego, pomieszczenia, nieruchomości lub środka transportu.

Taka konstrukcja postępowania pozwala stwierdzić, że:

1. Prezes Urzędu jako organ administracji przeprowadza w postępowaniu dowody z urzędu oraz na wniosek stron. Prezes Urzędu ma obowiązek wyczerpująco zbadać sprawę, a zatem przeprowadzić dowody na okoliczność stosowania praktyki, a także dowody przeciwne. **Ciężar udowodnienia stosowania przez przedsiębiorcę praktyki spoczywa na Prezesie Urzędu, natomiast ciężar wykazania okoliczności przeciwnych spoczywa na stronie**[1018].

1015 T.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080.
1016 Tak S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa…*, s. 455; i M. Błachucki, *System postępowania antymonopolowego…*, s. 235. Odmiennie T. Skoczny w: T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 1370, który wskazuje, że w postępowaniu przed Prezesem Urzędu nie są regulowane wezwania do czynności procesowych, a zatem w tym zakresie stosuje się art. 50 k.p.a. Przyjęcie tego poglądu oznaczałoby, że pozyskiwanie dokumentów od osób niebędących przedsiębiorcami powinno odbywać się na podstawie art. 50 k.p.a., a nie art. 248 k.p.c.
1017 W zakresie dopuszczalności orzekania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję na podstawie domniemań faktycznych patrz wyrok SN z dnia 9 września 2008 r., sygn. III SK 6/06, Dz. U. UOKiK z 2007 r. Nr 3, poz. 39, str. 146, Legalis nr 88623 i powołane w nim orzecznictwo.
1018 Tak SN w wyroku z dnia 27 października 2015 r., sygn. III SK 3/15, Lex nr 1963390; także SOKiK w wyroku z dnia 13 grudnia 2013 r., sygn. XVII AmA 173/10 – wyrok dostępny na http://orzeczenia.warszawa.so.gov.pl/. Zob. także wyrok SN z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. III SK 5/09, Legalis nr 212542.

Powyższy wniosek uzasadniony jest aktualnym brzmieniem art. 7 k.p.a., zgodnie z którym w postępowaniu administracyjnym strony nie są zwolnione z aktywności dowodowej, oraz odpowiednim obowiązywaniem w postępowaniu art. 232 k.p.c. Dodatkowo trzeba mieć na uwadze, że przepisy uokik wprowadzają szczególny rygor dowodowy i wymagają od strony wykazania pewnych faktów[1019]. Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie[1020] uznał, że art. 10 ust. 3 uokik stanowi *lex specialis* do art. 7 k.p.a. i wskazał, że

> „nie można oczekiwać od organu ochrony konkurencji, by w toku postępowania antymonopolowego zobligowany był do dokonywania przeszukań lub kontroli celem zgromadzenia dodatkowego materiału dowodowego, dotyczącego zaniechania stosowania praktyki ograniczającej konkurencję, w sytuacji gdy organ zgromadził już dowody uzasadniające, w jego ocenie, przypisanie przedsiębiorcy takiej praktyki".

Za tym, że na stronie spoczywa ciężar dowodu w zakresie udowodnienia okoliczności wskazujących na niestosowanie praktyki, przemawia także okoliczność, iż w postępowaniu przed Prezesem Urzędu nie obowiązuje zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony. Zasada rozstrzygania w postępowaniu administracyjnym wątpliwości na korzyść strony została wprowadzona przepisami art. 81a § 1 k.p.a.[1021] i art. 10 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców[1022]. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że art. 81a k.p.a. znajduje się w części k.p.a. dotyczącej postępowania dowodowego, która stosownie do art. 84 uokik nie ma zastosowania w postępowaniu przed Prezesem Urzędu. Po drugie, ochrona konkurencji mieści się w pojęciu porządku publicznego i istotnych interesów państwa[1023]. Postępowanie przed Prezesem Urzędu spełnia zatem przesłanki wyłączające zastosowanie w nim zasady rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony.

Warto odnotować, że jeszcze przed wejściem w życie art. 81a k.p.a. w piśmiennictwie zaprezentowano pogląd, iż udowodnienie przez Prezesa Urzędu negatywnego wpływu porozumienia na konkurencję prowadzi do przerzucenia ciężaru dowodu w przedmiocie rozsądnego charakteru porozumienia na jego strony, gdyż „w przypadku porozumień ograniczających konkurencję nikt nie jest w stanie lepiej od stron porozumienia przedstawić dokładnie założeń współpracy budzącej zastrzeżenia organu antymonopolowego ani wskazywać, jakiego rodzaju prokonkurencyjne skutki praktyka wywołuje lub może wywoływać"[1024]. W związku z tym uznawano, że cię-

---

1019 Por. art. 8 ust. 2 uokik, art. 10 ust. 3 uokik.
1020 Wyrok SN z dnia 13 czerwca 2017 r., sygn. III SK 43/16, Legalis nr 1715195.
1021 Art. 81a § 1 k.p.a. stanowi, że jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, wątpliwości te są rozstrzygane na korzyść strony. Zgodnie z art. 81a § 2 przepisu § 1 nie stosuje się, jeżeli przepisy odrębne wymagają od strony wykazania określonych faktów (pkt 2) oraz jeżeli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego (pkt 3).
1022 Art. 10 ust. 2 Prawa przedsiębiorców stanowi, że jeżeli przedmiotem postępowania przed organem jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie uprawnienia, a w tym zakresie pozostają niedające się usunąć wątpliwości co do stanu faktycznego, organ rozstrzyga je na korzyść przedsiębiorcy. Przepisu tego nie stosuje się, jeżeli odrębne przepisy wymagają od przedsiębiorcy wykazania określonych faktów (ust. 2 pkt 2) albo wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego (ust. 2 pkt 3).
1023 Por. uwagi zawarte w Rozdziale V pkt 2.4 dotyczącym konstytucyjnej zasady proporcjonalności.
1024 D. Miąsik, *Reguła rozsądku w prawie antymonopolowym. Studium prawnoporównawcze*, Zakamycze 2004, s. 466–467, 471.

żar udowodnienia określonych okoliczności ekskulpujących i łagodzących odpowiedzialność spoczywa na przedsiębiorcy. W piśmiennictwie zwracano także uwagę, że w postępowaniu przed Prezesem Urzędu nie obowiązuje zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony ze względu na treść art. 73a uokik, który stanowi, że jeżeli istnieje szczególnie uzasadnione podejrzenie, iż przedsiębiorca dopuszcza się praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, która może spowodować znaczne straty lub niekorzystne skutki dla szerokiego kręgu konsumentów, Prezes Urzędu podaje do publicznej wiadomości, w tym na stronie internetowej Urzędu, zgromadzone w toku postępowania informacje o tym zachowaniu i jego prawdopodobnych skutkach[1025]. Tego rodzaju uprawnienie Prezesa Urzędu nie mogłoby być realizowane w sytuacji, gdyby w postępowaniach przed Prezesem Urzędu istniała zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony.

2. **Postępowanie przed Prezesem Urzędu ma charakter mieszany**, tzn. w zakresie, w jakim Prezes Urzędu prowadzi postępowanie, korzystając z uprawnienia z art. 50 ust. 1 uokik, postępowanie ma charakter gabinetowy i opiera się na zasadzie pisemności. W sytuacji kiedy w toku postępowania zachodzi konieczność odebrania ustnych wyjaśnień albo przesłuchania świadków albo stron, opiera się na zasadzie ustności. Zawarte w art. 84 uokik odesłanie w zakresie dowodów do przepisów k.p.c.prowadzi zatem do ograniczenia możliwości Prezesa Urzędu w zakresie pozyskiwania od stron i świadków zeznań na piśmie.

Trzeba przypomnieć, że art. 50 § 1 k.p.a. posługuje się pojęciem „zeznanie" i tym samym w typowym postępowaniu gabinetowym toczącym się według przepisów k.p.a. organ gromadzi dowody z zeznań na piśmie, a pozyskiwanie dowodów w drodze ustnego przesłuchania jest wyjątkiem. Przepisy k.p.c. nie przewidują odbierania zeznań na piśmie. Przepisy k.p.c. przewidują możliwość odbierania zeznań ustnie tylko na rozprawie. Chcąc pozyskać dowód z zeznań, Prezes Urzędu musi zatem przeprowadzić rozprawę, a to może mieć miejsce dopiero po przedstawieniu przedsiębiorcy zarzutów. Na taką interpretację wskazuje przepis art. 60 ust. 2 uokik, który stanowi o jawności rozprawy (postępowanie wyjaśniające nie ma charakteru jawnego), oraz art. 60 ust. 3, który stanowi o tym, że Prezes Urzędu może na rozprawie przesłuchać strony (w postępowaniu wyjaśniającym przedsiębiorcy nie mają jeszcze statusu strony). Za taką interpretacją przemawia także to, że przepisy uokik nie zawierają wyraźnej podstawy do przeprowadzania dowodu z zeznań w toku postępowania wyjaśniającego.

Ustalenie, że postępowanie przed Prezesem Urzędu opiera się na wyżej wskazanych zasadach, wpływa na sposób rozumienia art. 50 ust. 1 uokik. Odesłanie w zakresie dowodów do przepisów k.p.c. oznacza bowiem, że Prezes Urzędu ma możliwość odbierania zeznań wyłącznie w drodze ustnego przesłuchania. Tym samym **użyte w art. 50 ust. 1 uokik pojęcie „informacja" nie powinno być utożsamiane z zeznaniem**. W konsekwencji informacje pozyskiwane przez Prezesa Urzędu w odpowiedzi na wezwanie nie powinny zastępować dowodów. Takie ukształtowanie modelu postępowania przed Prezesem Urzędu znajduje potwierdzenie w wyroku Sądu Okręgowego – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie, w którym sąd stwierdził, że nieprawidłowe jest ustalanie przez Prezesa Urzędu stanu faktycznego w sprawie na podstawie stanowisk

1025 D. Czerniak. D. Czerwińska, *Domniemanie niewinności w sprawach konkurencji i konsumentów*, w: W. Jasiński (red.), *Standardy rzetelności postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Między prawem administracyjnym a prawem karnym*, Warszawa 2016, s. 100.

stron i oświadczeń zawartych w pismach składanych w toku postępowania. Tego rodzaju materiał nie może być uznany za dowód w sprawie. Twierdzenia stron powinny być udowodnione stosowanymi odpowiednio środkami z art. 227–315 k.p.c.[1026] Podobnie należy przyjąć, że **użyte w art. 105d ust. 1 pkt 1 uokik pojęcie „informacji" nie może być utożsamione z zeznaniem.** Potwierdzeniem takich wniosków są kolejne argumenty.

Po pierwsze, w przypadku gdy Prezes Urzędu zdecyduje o przesłuchaniu przedsiębiorcy w charakterze świadka, zastosowanie znajduje art. 108 ust. 6 uokik, który stanowi o możliwości nałożenia na świadka w drodze decyzji grzywny za nieuzasadnioną odmowę zeznań lub nieusprawiedliwione stawiennictwo. Wysokość tej grzywny nie może przekraczać kwoty 5000 zł. Grzywna nakładana w tym trybie obciąża konkretną osobę, która została wezwana do złożenia zeznań. Należy przyjąć, że przepisy o grzywnie za nieuzasadnioną odmowę zeznań stanowią *lex specialis* względem art. 106 ust. 2 pkt 2, 3 i 4 uokik, który stanowi o karze za nieudzielenie informacji żądanych na podstawie art. 50 ust. 1 uokik albo w toku kontroli lub przeszukania prowadzonego u przedsiębiorcy. Gdyby bowiem uznać, że art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik dotyczą obowiązku składania zeznań, to doprowadziłoby to do utworzenia podwójnych standardów w zakresie odpowiedzialności za odmowę składania zeznań i do podwójnego karania przedsiębiorców będących osobami fizycznymi za odmowę składania zeznań. Przedsiębiorca, który w toku ustnego przesłuchania w charakterze świadka bezzasadnie odmówiłby złożenia zeznania, mógłby zostać ukarany grzywną w wysokości do 5000 zł, a przedsiębiorca, który zostałby wezwany do złożenia zeznania w trybie art. 50 ust. 1 uokik, w razie niezłożenia zeznań mógłby zostać ukarany karą pieniężną w wysokości do 50 000 000 euro, o której mowa w art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik. Przedsiębiorca będący osobą fizyczną, który zostałby wezwany do złożenia zeznań, w przypadku bezzasadnej odmowy złożenia zeznań mógłby zostać obciążony grzywną z art. 108 ust. 6 uokik i jednocześnie obciążony karą z art. 106 ust. 2 pkt 2, 3, 4 uokik. Taka wykładnia przepisów jest niedopuszczalna, gdyż stoi w sprzeczności z zasadą *ne bis in idem* oraz z zasadą proporcjonalności. Trzeba przyjąć, że w przypadku bezzasadnej odmowy złożenia zeznań zastosowanie może znaleźć wyłącznie art. 108 ust. 6 uokik.

Po drugie, trzeba stwierdzić, że sytuacja przedsiębiorcy, do którego Prezes Urzędu skierowałby w trybie art. 50 ust. 1 uokik wezwanie do złożenia zeznań, byłaby gorsza od sytuacji przedsiębiorcy zeznającego ustnie w toku przesłuchania z tego względu, że art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik przewiduje możliwość nałożenia na przedsiębiorcę kary finansowej za udzielenie informacji nieprawdziwych. Biorąc pod uwagę to, że przedsiębiorca odpowiada karnie za składanie fałszywych zeznań, w omawianej sytuacji doszłoby do podwójnej penalizacji tego samego zachowania, tj. zarówno na podstawie przepisów prawa administracyjnego, jak i prawa karnego. Tego rodzaju wykładnia przepisów jest niedopuszczalna, gdyż stoi w sprzeczności z zasadą *ne bis in idem* oraz z zasadą proporcjonalności. Należy zatem przyjąć, że wyłączną podstawą ponoszenia odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań w postępowaniu przed Prezesem Urzędu są przepisy prawa karnego.

Po trzecie, należy przyjąć, że także w postępowaniu przed Prezesem Urzędu obowiązuje zasada, iż w sytuacji, kiedy przedsiębiorca staje się stroną postępowania, to ma

---

1026 Tak w wyroku SOKiK z dnia 13 grudnia 2013 r., sygn. XVII AmA 173/10 – wyrok dostępny na http://orzeczenia.warszawa.so.gov.pl/.

jedynie prawo, a nie obowiązek składania zeznań. Stosowanie w zakresie dowodów przepisów k.p.c. oznacza, że dowód z przesłuchania stron ma charakter posiłkowy i jest przeprowadzany dopiero wtedy, gdy po wyczerpaniu środków dowodowych lub w ich braku pozostały jeszcze niewyjaśnione fakty istotne dla sprawy (art. 299 k.p.c. w zw. z art. 84 uokik)[1027]. W procesie cywilnym w stosunku do strony nie stosuje się przepisów o środkach przymusu. Przyjmując, że ustawodawca jest racjonalny, trzeba zatem stwierdzić, że nie do zaakceptowania jest sytuacja, w której strona miałaby obowiązek składania zeznań w związku z wezwaniem wystosowanym w trybie art. 50 ust. 1 uokik lub art. 105d ust. 1 pkt 1 uokik i jednocześnie nie miałaby obowiązku składania zeznań w trybie art. 299 k.p.c. w zw. z art. 84 uokik. Takie rozwiązanie sprzyjałoby nadużywaniu uprawnień przez organ i *de facto* prowadziło do tego, że dowód z przesłuchania stron byłby zastępowany wezwaniami do złożenia zeznań w trybie art. 50 ust. 1 uokik lub art. 105d ust. 1 pkt 1 uokik.

Wskazane argumenty przesądzają o tym, że **w trybie art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 pkt 1 uokik Prezes Urzędu nie może wzywać przedsiębiorców do składania zeznań ani w charakterze świadka, ani w charakterze strony**[1028], gdyż to naruszałoby zasadę bezpośredniości i ustności i prowadziło do subsydiowania dowodów z zeznań oświadczeniami i twierdzeniami.

W związku z powyższym konieczne staje się rozważenie, jak należy rozumieć zawarte w art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik pojęcie „informacja".

Jakkolwiek w dotychczasowym piśmiennictwie i orzecznictwie pojęcie „koniecznych informacji" ujmowane było dość szeroko[1029], to jednakże szukając odpowiedzi na pytanie, jak daleko sięgać powinien obowiązek przekazywania informacji, zasadne wydaje się zwrócenie uwagi na przepisy Ordynacji podatkowej[1030], w której to ustawie ustawodawca w sposób bardzo czytelny dokonał rozdzielenia obowiązku składania zeznań od obowiązku składania wyjaśnień. Stosownie do art. 199 Ordynacji podatkowej w postępowaniu podatkowym dowód z przesłuchania strony może być przeprowadzony tylko, gdy strona wyraża taką wolę i w ten sposób dąży do wyjaśnienia sprawy. W związku z tym strona nie może zostać ukarana karą porządkową za odmowę złożenia zeznań (art. 262 § 4 Ordynacji podatkowej). W postępowaniu podatkowym strona ma jednakże obowiązek składania wyjaśnień (art. 155 § 1 Ordynacji podatkowej) pod rygorem zastosowania kary porządkowej, o której mowa w art. 262 § 1 pkt 2 Ordynacji podatkowej[1031].

W piśmiennictwie wskazuje się, że formalna różnica pomiędzy przesłuchaniem strony a składaniem przez stronę wyjaśnień polega na tym, że wyjaśnienia są jedynie przekazem informacji kierowanym od strony do organu, przesłuchanie stanowi tymczasem „sformalizowany zespół czynności, w ramach których strona bezpośrednio odpowiada na zadawane pytania"[1032]. Materialna różnica pomiędzy nimi polega na tym, że wyjaśnienia mają charakter ogólny, „wyznaczają zazwyczaj kierunek postępowania dowodowego, kształtują jego przedmiot i zakres, umożliwiają organowi

1027 Ł. Błaszczak w: T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 1382–1383.
1028 Autorka niniejszej pracy podziela tym samym pogląd M. Król-Bogomilskiej, że Prezes Urzędu nie może zastępować dowodów, które powinny być przeprowadzone na rozprawie, dowodami pośrednimi i oświadczeniami.
1029 Zob. uwagi zawarte w Rozdziale II pkt 3.2 i 4.2 niniejszej pracy.
1030 Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 800).
1031 Por. wyrok NSA z dnia 22 października 2014 r., sygn. II FSK 2461/12, Legalis nr 1162098.
1032 H. Dzwonkowski (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2014, s. 935.

stawianie tez dowodowych”[1033]. Przesłuchanie strony ma natomiast na celu pozyskanie od strony szczegółowych informacji. Taki sposób rozumienia różnic pomiędzy wyjaśnieniem a przesłuchaniem wskazywany jest w piśmiennictwie[1034] i orzecznictwie. Na szczególną uwagę zasługuje tutaj wyrok WSA w Gdańsku[1035], w którym sąd, dokonując rozróżnienia pomiędzy wyjaśnieniem a zeznaniem strony, wypowiedział się na temat wolności od samooskarżania w postępowaniu podatkowym. W ocenie sądu zakres obowiązku strony co do udzielenia wyjaśnień musi być ustalony z uwzględnieniem z jednej strony prawa organu do wzywania strony do złożenia wyjaśnień, czyli w kontekście ciążącego na organach obowiązku zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego, z drugiej zaś z uwzględnieniem prawa strony do milczenia we własnej sprawie. W postępowaniu podatkowym strona ma prawo milczeć we własnej sprawie, nie musi składać zeznań. W związku z powyższym strona jest zobowiązana do udzielenia wyjaśnień tylko w takim zakresie, w jakim są one konieczne do podjęcia przez organ czynności zmierzających do wyjaśnienia stanu faktycznego, tzn. bez ich udzielenia nie byłoby możliwe prowadzenie postępowania i wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia. W innym orzeczeniu NSA wyraził pogląd, że, jeśli organ podatkowy, zamiast przesłuchać stronę z uwzględnieniem treści art. 199 Ordynacji podatkowej, wzywa ją, pod rygorem odpowiedzialności porządkowej i bez pouczenia co do prawa wyrażenia zgody na przesłuchanie, do przekazywania oświadczeń wiedzy, danych i informacji, które mogą zostać uznane za pozytywnie porównywalne do przesłuchania strony, to postępowanie takie narusza prawa strony[1036].

Z powyższego wynika, że w postępowaniu podatkowym strona ma obowiązek składania wyjaśnień i prawo składania zeznań. Wyjaśnienia strony powinny służyć nakreśleniu w sposób ogólny stanu faktycznego sprawy i ukierunkowaniu postępowania dowodowego prowadzonego przez organ. Informacje przekazane przez stronę w wyjaśnieniach organ powinien weryfikować w ramach postępowania dowodowego, w tym w ramach dowodu z przesłuchania strony. Niedopuszczalne jest zastępowanie dowodu z przesłuchania strony wezwaniem do złożenia wyjaśnień.

Rozwiązania zastosowane na gruncie Ordynacji podatkowej wydają się trafną wskazówką przy dokonywaniu wykładni art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 pkt 1 uokik. Kierując się różnicą pomiędzy wyjaśnieniem a zeznaniem, na którą zwracają uwagę sądy administracyjne, można uznać, że **w odpowiedzi na wezwanie Prezesa Urzędu wystosowane na podstawie art. 50 ust. 1 albo art. 105d ust. 1 pkt 1 uokik przedsiębiorca ma obowiązek udzielania Prezesowi Urzędu wyjaśnień**, a zatem ogólnych

---

1033 Ibidem.

1034 Zob. P. Pietrasz, *Wyjaśnienia strony a przesłuchanie strony w procedurze podatkowej*, Monitor Podatkowy, 2005, nr 5, s. 24 i nast.; B. Brzeziński, W. Morawski, *Zastępowanie zeznań strony jej wyjaśnieniami – przykład „obejścia prawa” przez organ podatkowy*, Przegląd Podatkowy, 2011, nr 5, s. 6 i nast. B. Brzeziński i W. Morawski proponują dla wyróżnienia wyjaśnień i zeznań przeprowadzanie „testu uzasadnienia decyzji”. Jeśli materia, którą organ zamierza pozyskać od strony, znajdzie się w uzasadnieniu decyzji, to organ nie powinien korzystać z wezwania do złożenia wyjaśnień, ale powinien przystąpić do przesłuchania strony – ibidem, s. 9.

1035 Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 kwietnia 2016 r., sygn. I SA/Gd 85/16, dostępny na http://orzeczenia.nsa.gov.pl/.

1036 Wyrok NSA z dnia 27 maja 2009 r., sygn. II FSK 221/08, Legalis nr 231686; wyrok NSA z dnia 22 października 2014 r., sygn. II FSK 2461/12, Legalis nr 1162098; także wyrok NSA z dnia 21 października 2005 r., sygn. I FSK 185/05 (niepublikowany), w którym NSA stwierdził, że bezprawne jest wykorzystanie przez organ do ustalenia stanu faktycznego zeznań podatnika odebranych bez wyrażenia przez niego zgody na jego przesłuchanie w charakterze strony.

informacji dotyczących sprawy. Obowiązek ten istnieje zarówno na etapie postępowania wyjaśniającego, jak i po wszczęciu postępowania. W przypadku informacji przekazywanych w toku kontroli lub przeszukania taki kierunek wykładni znajduje dodatkowo potwierdzenie w brzmieniu art. 105b ust. 1 pkt 5 uokik, z którego wynika, że obowiązek przekazywania informacji odnosi się do „ustnych wyjaśnień" dotyczących przedmiotu kontroli, a zatem ogólnych, „technicznych" informacji dotyczących przedmiotu kontroli (np. ile komputerów znajduje się w pomieszczeniach przedsiębiorcy, do kogo należą). Należy przyjąć, że w sytuacji, gdyby organ w toku kontroli lub przeszukania stwierdził potrzebę pozyskania bardziej szczegółowych informacji, to powinien zdecydować o przesłuchaniu kontrolowanego lub pozostałych osób wskazanych w przepisie w charakterze świadka albo strony. W takim wypadku osoby te na zasadach ogólnych powinny zostać wezwane na przesłuchanie, a następnie pouczone o prawie odmowy zeznań (art. 261 k.p.c. w zw. z art. 84 uokik)[1037]. Zgodnie z art. 261 k.p.c. prawo odmowy zeznań służy w sytuacji zagrożenia odpowiedzialnością karną, hańbą lub dotkliwą i bezpośrednią szkodą majątkową, albo jeśli zeznanie miałoby być połączone z pogwałceniem istotnej tajemnicy zawodowej, a zatem ma charakter szerszy od prawa odmowy składania wyjaśnień na podstawie art. 105d ust. 2 uokik, które dotyczy wyłącznie sytuacji zagrożenia odpowiedzialnością karną.

Jednocześnie trzeba stwierdzić, że przedsiębiorca wezwany do złożenia wyjaśnień w trybie art. 50 ust. 1 uokik, tak jak przedsiębiorca wezwany do udzielenia informacji na podstawie art. 105d ust. 1 pkt 1 uokik, powinien mieć przyznane prawo odmowy przekazania wyjaśnień, w sytuacji gdy wyjaśnienie naraża go lub jego małżonka, wstępnych, zstępnych, rodzeństwo oraz powinowatych w tej samej linii lub stopniu, jak również osoby pozostające w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, a także osobę pozostającą we wspólnym pożyciu, na odpowiedzialność karną (art. 105d ust. 2 uokik). Jeśli kontrolowanemu przedsiębiorcy służy w toku kontroli prawo odmowy składania wyjaśnień i współdziałania w toku kontroli ze względu na zagrożenie odpowiedzialnością karną, to konsekwentnie trzeba przyjąć, że prawo takie służy także w sytuacji, gdy Prezes Urzędu kieruje do przedsiębiorcy wezwanie do przekazania informacji i dokumentów na podstawie art. 50 ust. 1 uokik. Korzystając z art. 50 ust. 1 uokik, Prezes Urzędu powinien zatem pouczyć przedsiębiorcę o prawie odmowy przekazania wyjaśnień, które mogą narazić go lub jego bliskich na odpowiedzialność karną[1038]. Brak wyraźnej regulacji art. 50 ust. 1 uokik dotyczącej prawa odmowy składania wyjaśnień jest błędem ustawodawcy, albowiem Prezes UOKiK jako organ administracji publicznej jest z urzędu obowiązany do zawiadamiania organów ścigania o podejrzeniu popełnienia przestępstwa i obowiązki te wykonuje m.in. w sprawach dotyczących zawierania zmów przetargowych, które stanowią nie tylko rodzaj praktyki ograniczającej konkurencję (art. 6 ust. 1 pkt 7 uokik), ale także przestępstwo, o którym mowa w art. 305 k.k.[1039] Składając takie zawiadomienie, Prezes Urzędu może przekazać organom ścigania uzyskane w postępowaniu materiały (art. 73 ust. 2 pkt 1 i 5 uokik). Obowiązek udzielenia wyjaśnień, który jest zagrożony wysoką karą pieniężną, może zatem

1037 Por. Ł. Błaszczak w: T. Skoczny, *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1069.
1038 Por. T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 929.
1039 Szerzej na temat odpowiedzialności administracyjnej i karnej z tytułu zmowy przetargowej zob. G. Materna, *Zmowy przetargowe w prawie ochrony konkurencji i prawie karnym*, Warszawa 2016, s. 295–338.

prowadzić, przy braku zapewnienia prawa do uchylenia się od obowiązku przekazania informacji, do samooskarżenia się przedsiębiorcy w postępowaniu karnym, a co najmniej do dostarczenia organom ścigania informacji, które pogorszą sytuację podejrzanego (oskarżonego).

Reasumując – postępowanie przed Prezesem Urzędu co do zasady jest postępowaniem administracyjnym. Jednak w przypadku dowodów, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, postępowanie to opiera się na przepisach k.p.c. W konsekwencji postępowanie przed Prezesem Urzędu opiera się zarówno na zasadzie pisemności, która znajduje zastosowanie zwłaszcza wtedy, gdy Prezes Urzędu gromadzi informacje w trybie art. 50 ust. 1 uokik, jak i na zasadzie ustności, która realizuje się przy przeprowadzaniu dowodów z zeznań świadków i stron. Taki charakter prawny postępowania przed Prezesem Urzędu wpływa na wykładnię art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 pkt 1 uokik. Wskazane przepisy mogą służyć bowiem tylko do pozyskiwania przez Prezesa Urzędu wyjaśnień, a zatem ogólnych informacji, które wyznaczają kierunek postępowania dowodowego i umożliwiają organowi podjęcie decyzji o przeprowadzeniu określonych dowodów w postępowaniu. Przepisy art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 pkt 1 uokik nie powinny służyć do pozyskiwania przez Prezesa Urzędu, pod rygorem sankcji pieniężnej, informacji, które są porównywalne z tymi, jakie organ mógłby uzyskać w toku przesłuchania świadka albo strony. Tego typu działanie naruszałoby zasadę bezpośredniości, ograniczałoby prawo przedsiębiorców do obrony poprzez uniemożliwienie im np. zadawania pytań osobom, które są przesłuchiwane, ponadto naruszałoby zasadę dobrowolności działań strony w zakresie składania zeznań w toku postępowania. W tym stanie rzeczy przedmiotem krytyki powinna być praktyka orzecznicza Prezesa Urzędu polegająca na tym, że informacje przekazywane przez przedsiębiorców w odpowiedzi na wezwanie traktowane są jako wyłączne dowody w sprawie[1040]. Prezes Urzędu utożsamia tym samym informacje przekazywane na piśmie z zeznaniami stron, co może prowadzić do uzyskiwania od przedsiębiorców, pod rygorem sankcji finansowej, informacji, których nie mieliby obowiązku przekazać, gdyby w sprawie był przeprowadzony dowód z przesłuchania strony. Jakkolwiek praktyka Prezesa Urzędu jest zbieżna ze sposobem prowadzenia postępowania przez Komisję[1041], to pozostaje niezgodna z teoretycznym modelem gromadzenia dowodów ustanowionym przez ustawodawcę w uokik. Jeśli celem ustawodawcy miałoby być zbliżenie zasad prowadzenia postępowań przez Prezesa Urzędu do postępowań prowadzonych przez Komisję, to całkowicie zrezygnowałby z odesłania do przepisów k.p.c. w zakresie dowodów i przyjął, że art. 50 ust. 1 i art. 105b ust. 1 pkt 5 uokik stanowią samoistne i jednocześnie odrębne względem k.p.a. podstawy prawne do pozyskiwania od przedsiębiorców w toku postępowania informacji, których zakres odpowiada zeznaniom,

---

1040 Por. przykładowo Decyzja Nr RWR 13/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r.; Nr RKT 4/2017 z dnia 19 kwietnia 2017 r.; Nr RŁO 4/2016 z dnia 1 września 2016 r.; Nr RKR 18/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r.; Nr RDG 2/2015 z dnia 30 czerwca 2015 r., gdzie pisma zawierające odpowiedzi przedsiębiorców na zawiadomienie o wszczęciu postępowania i odpowiedzi na wezwania Prezesa Urzędu stanowiły materiał dowodowy w sprawie. W postępowaniach nie były przeprowadzane dowody z przesłuchania świadków i stron.

1041 Zob. uwagi zawarte w Rozdziale IV pkt 2, z których wynika, że Komisja nie posiada władczych uprawnień do prowadzenia przesłuchań. Jedynie w toku kontroli, w celu uzyskania wyjaśnień co do faktów lub dokumentów dotyczących przedmiotu i celu kontroli, Komisja może zadawać pytania dowolnie wybranym przedstawicielom pracowników lub pracownikom przedsiębiorstwa, lub związku przedsiębiorstw (art. 20 ust. 2e Rozporządzenia 1/2003). Poza kontrolą przesłuchania odbywają się wyłącznie za zgodą przesłuchiwanego (art. 19 Rozporządzenia 1/2003). Z tego względu obowiązki informacyjne wynikające z wezwań Komisji na podstawie art. 18 Rozporządzenia 1/2003 interpretowane są szeroko.

ewentualnie odesłanie do odpowiedniego stosowania w zakresie dowodów przepisów k.p.c. ograniczyłby do sytuacji, gdy Prezes Urzędu zdecydowałby o przeprowadzeniu rozprawy. Wobec tego przepis art. 84 uokik powinien odsyłać wyłącznie do odpowiedniego stosowania w postępowaniu przed Prezesem Urzędu art. 227–234 k.p.c. oraz art. 310–315 k.p.c., natomiast art. 60 ust. 3 uokik dotyczący rozprawy przed Prezesem UOKiK powinien zostać uzupełniony o zapis, że do przeprowadzania dowodu z zeznań świadków, stron i opinii biegłych stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c. Ujednolicenie postępowania prowadzonego przez Prezesa Urzędu z postępowaniem prowadzonym przez Komisję wymagałoby ponadto wprowadzenia do uokik wyraźnej podstawy prawnej do odbierania przez Prezesa UOKiK w toku kontroli wyjaśnień od każdego reprezentanta przedsiębiorcy. Przy takich rozwiązaniach legislacyjnych Prezes Urzędu nie przeprowadzałby w postępowaniu rozprawy, a zasada ustności byłaby realizowana w czasie odbierania wyjaśnień w toku kontroli albo spotkań z przedsiębiorcami[1042], ewentualnie rozprawa w postępowaniu przed Prezesem Urzędu miałaby tylko pomocniczy charakter i służyła przede wszystkim wyjaśnianiu wątpliwości wynikających z oceny materiału dowodowego zgromadzonego na piśmie. Tylko przy takiej konstrukcji postępowania pojęcie „informacji" mogłoby być interpretowane bardzo szeroko, Prezes Urzędu miałby uprawnienie do pozyskiwania „informacji" także po przedstawieniu przedsiębiorcy zarzutów, informacje zgromadzone na piśmie w trybie art. 50 ust. 1 uokik nie musiałyby być weryfikowane w drodze zeznań składanych ustnie. Przy obecnej konstrukcji ustawowej, która zawiera odesłanie w zakresie dowodów do przepisów k.p.c., pojęcia „informacja" i „wyjaśnienie" nie powinny być utożsamiane z zeznaniem, gdyż zgodnie z podstawową regułą wykładni językowej różnym zwrotom nie należy nadawać tych samych znaczeń.

Wobec tak ustalonego zakresu obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 pkt 1 uokik możliwe staje się teraz podjęcie próby rekonstrukcji docelowego krajowego wzorca ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję uwzględniającego wykładnię systemową i wykładnię z analogii. Rekonstrukcję takiego wzorca należy rozpocząć od zbadania podobieństw i różnic pomiędzy standardem ochrony wolności od samooskarżania wynikającym z przepisów uokik a standardami obowiązującymi na gruncie Konstytucji oraz procedury karnej, administracyjnej i cywilnej i ustalenia, w jakim zakresie konieczna lub możliwa jest wykładnia przepisów uokik zgodnie z tymi standardami.

3. Wolność od samooskarżania w świetle standardów konstytucyjnych a sytuacja prawna przedsiębiorcy w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję – podobieństwa i różnice

Przeprowadzona w Rozdziale V pkt 2 niniejszej pracy analiza przepisów Konstytucji wykazała, że Prezes Urzędu, jako organ administracji, ma obowiązek bezpośredniego stosowania przepisów Konstytucji[1043]. W świetle Konstytucji wolność od samooskar-

1042 Już teraz Prezes Urzędu przewiduje możliwość odbywania takich spotkań – zob. dokument z dnia 23 stycznia 2015 r. pn. „Wyjaśnienia w sprawie reguł kontaktów z przedsiębiorcami w związku z kompetencjami orzeczniczymi Prezesa UOKiK" opublikowany na stronie internetowej https://www.uokik.gov.pl/.
1043 Zob. Rozdział V pkt 2.2.

żania jest elementem prawa do obrony, z którego można korzystać w przypadku postępowania o charakterze represyjnym. Trybunał Konstytucyjny za represyjne uznaje te postępowania, w których organ dąży do ustalenia winy sprawcy i nakłada sankcje, które pełnią funkcję represyjną[1044]. Trzeba uznać, że kary pieniężne nakładane przez Prezesa Urzędu na przedsiębiorców z tytułu stosowania praktyk ograniczających konkurencję pełnią funkcję represyjną[1045]. Jednocześnie odpowiedzialność przedsiębiorców za stosowanie praktyk ograniczających konkurencję opiera się na zasadzie winy, o czym świadczy treść art. 106 ust. 1 uokik, zgodnie z którym Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną, jeżeli przedsiębiorca ten „choćby nieumyślnie" naruszył określone przepisy uokik. Skoro karę można nałożyć na przedsiębiorcę tylko, gdy dopuścił się naruszenia „choćby nieumyślnie", to nie będzie można nałożyć jej na przedsiębiorcę, w którego zachowaniu brak jest chociażby nieumyślności[1046]. Powyższe pozwala przyjąć, że kary pieniężne nakładane przez Prezesa Urzędu z tytułu stosowania praktyk ograniczających konkurencję są karami uzasadniającymi traktowanie postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję za postępowania quasi-karne, w których można bezpośrednio powoływać się na prawo do obrony zawarte w art. 42 ust. 2 Konstytucji, a zatem także na wolność od samooskarżania. Jednak, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, w postępowaniach o charakterze quasi-karnym zakres prawa do obrony może być węższy niż w przypadku postępowań *stricte* karnych. Dla ustalenia zakresu, w jakim przedsiębiorcy mają prawo korzystania z tej wolności, istotne znaczenie ma konstytucyjna zasada proporcjonalności[1047]. Zasada ta nakazuje dokonanie oceny, jak daleko może sięgać ograniczenie prawa jednostki ze względu na ochronę interesu publicznego. W sprawach praktyk ograniczających konkurencję interesem publicznym, jaki podlega ochronie, jest porządek publiczny oraz prawo konsumentów do udziału w uczciwym obrocie rynkowym. Celem uokik jest zapewnienie swobody działalności gospodarczej oraz ochrona słabszych uczestników rynku, a postępowanie prowadzone na podstawie ustawy dotyczy profesjonalnych uczestników obrotu rynkowego. W tym stanie rzeczy można przyjąć, że choć wolność od samooskarżania mieści się w konstytucyjnym pojęciu prawa do obrony, a zatem przedsiębiorcy mogą się na nią powoływać w postępowaniach w sprawach konkurencji, to jednakże zasada ta może doznawać ograniczeń ze względu na zasadę proporcjonalności. Trzeba mieć jednocześnie na uwadze, że interes publiczny, o jakim mowa w uokik, może być postrzegany jako „ważny", a zatem pozwalający na daleko idącą ingerencję w prawa jednostki, a w konsekwencji powodować ograniczenie wolności od samooskarżania się do zakresu niezbędnego do zachowania istoty tego prawa, czyli np. braku obowiązku przyznania się do popełnienia naruszenia.

Mając powyższe na uwadze, należy uznać, że **ze względu na obowiązywanie zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji i konstytucyjną zasadę prawa do obrony**

1044 Zob. Rozdział V pkt 2.3.
1045 Patrz: uwagi zawarte w Rozdziale III pkt 2.5 pt. „Problemy z klasyfikacją postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję jako spraw karnych w rozumieniu EKPCz", w którym dokonana została analiza funkcji pełnionych przez sankcje nakładane przez Prezesa Urzędu.
1046 Szeroko na ten temat M. Król-Bogomilska w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1334–1336; także M. Sachajko, *Istota i charakterystyka antymonopolowych kar pieniężnych*, RPEiS, 2002/1; oraz M. Urbańska-Arendt, *Wpływ EKPC na uwzględnianie „winy" jako przesłanki dopuszczalności nakładania kar pieniężnych w orzecznictwie dotyczącym deliktów prawa antymonopolowego i energetycznego*, iKAR, 2017, nr 6(6).
1047 Zob. Rozdział V pkt 2.4.

przepisy art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik w zakresie, w jakim nakładają na przedsiębiorców obowiązki informacyjne względem Prezesa UOKiK, mimo że nie zawierają wyraźnej regulacji dotyczącej wolności od samooskarżania, **są zgodne ze standardem konstytucyjnym**, albowiem ich prawidłowa wykładnia w świetle standardów konstytucyjnych wymaga, aby Prezes UOKiK korzystając ze swoich szczególnych uprawnień informacyjnych, zapewnił przedsiębiorcom wolność od samooskarżania się[1048]. Wątpliwości powstają natomiast w przypadku badania zgodności tych przepisów z konstytucyjną zasadą proporcjonalności. Można stwierdzić, że **zgodny z konstytucyjną zasadą proporcjonalności jest nałożony na przedsiębiorców obowiązek przekazywania Prezesowi UOKiK dokumentów**. Należy mieć na uwadze, że także w postępowaniach toczących się wyłącznie na podstawie przepisów k.p.a. i k.p.c. strony postępowania mają obowiązek przedkładania dokumentów na wezwanie organu. Jakkolwiek w postępowaniu w sprawach praktyk ograniczających konkurencję brak realizacji takiego obowiązku może wiązać się z nałożeniem sankcji, której wysokość może przekraczać wysokość sankcji nakładanych w postępowaniu administracyjnym, to wydaje się jednakże, że sama wysokość grożącej sankcji nie stanowi o naruszeniu zasady proporcjonalności. Dopiero w określonym indywidualnym przypadku, gdy sankcja została skonkretyzowana, można rozważać, czy Prezes UOKiK nie naruszył zasady proporcjonalności, nakładając sankcję niewspółmierną do naruszenia i możliwości finansowych przedsiębiorcy. **Przepisy art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik naruszają natomiast zasadę proporcjonalności i zasadę demokratycznego państwa prawa, mając na uwadze zakres obowiązku dostarczania informacji**.

Jeśli chodzi o przedsiębiorców, to należy zauważyć, że przepisy te nie wskazują precyzyjnie granic obowiązku informacyjnego, co powoduje, że są nieokreślone i nie gwarantują ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniu. Jedyną wyraźną regulacją uokik, która określa granice obowiązku informacyjnego, jest art. 105d ust. 2 tej ustawy, który stanowi o prawie odmowy wyjaśnień i współdziałania w toku kontroli z uwagi na zagrożenie odpowiedzialnością karną. Jakkolwiek w oparciu o wykładnię systemową i z analogii możliwe jest założenie, że Prezes UOKiK działając na podstawie art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik, nie może zmuszać przedsiębiorców do składania zeznań, a jedynie do dostarczania koniecznych wyjaśnień, a zatem tylko ogólnych informacji o faktach, jakie są niezbędne organowi do ukierunkowania postępowania dowodowego, to trzeba mieć na uwadze, że w praktyce bardzo trudno jest odróżnić informację, która ma cechy wyjaśnienia, od takiej, która ma cechy zeznania. Zatem nawet i przy takiej wykładni nie jest wykluczone pozyskanie od przedsiębiorcy informacji, która będzie miała charakter inkryminujący i będzie równoznaczna z przyznaniem się do naruszenia. Wskazany problem jest jeszcze bardziej zauważalny, gdy weźmie się pod uwagę faktyczny sposób działania Prezesa UOKiK, tj. szeroką, odbiegającą od regulacji k.p.c. interpretację obowiązku informacyjnego i traktowanie przekazywanych przez przedsiębiorców informacji na równi z zeznaniami.

1048 Tym samym można uznać, że brak wyraźnej regulacji uokik w zakresie wolności od samooskarżania nie stanowi podstawy do stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu, gdyż możliwe jest nadanie przepisom uokik takiego znaczenia, które zapewni zgodność z Konstytucją – por. wyrok TK z dnia 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU z 2000 r. Nr 4, poz. 107; orzeczenie TK z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU z 1996 r. Nr 6, poz. 52.

Jeśli chodzi o osoby fizyczne niemające statusu przedsiębiorcy, to trzeba zauważyć, że w świetle obowiązującej regulacji art. 105d ust. 1 uokik w toku prowadzonego przez Policję przeszukania są one zobowiązane do aktywnej współpracy z tym organem. Dodatkowo ustawodawca w art. 108 ust. 3 uokik przewiduje sankcje finansowe dla tych osób w przypadku udzielenia nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji, uniemożliwiania lub utrudniania rozpoczęcia lub przeprowadzenia przeszukania, w tym niewykonania obowiązków, o których mowa w art. 105d uokik. Nawet gdyby przyjąć, że osoby, o których mowa w art. 91 uokik, mają w toku przeszukania obowiązek udzielania informacji tylko w zakresie niezbędnym do podjęcia przez Policję samodzielnych czynności dochodzeniowych, wydaje się, że regulacja art. 105d ust. 1 uokik w powyższym zakresie narusza zasadę proporcjonalności. Jedyną sytuacją, w której można by rozważyć, czy obowiązki informacyjne nałożone na osobę fizyczną, u której odbywa się przeszukanie, nie naruszają zasady proporcjonalności, jest sytuacja, w której przeszukanie prowadzone jest u osoby zarządzającej ponoszącej odpowiedzialność za umyślne działanie lub zaniechanie prowadzące do naruszenia przez przedsiębiorcę zakazów określonych w art. 6 ust. 1–6 uokik lub art. 101 ust. 1 lit. a–e TFUE (art. 6a uokik). Można argumentować, że skoro osoba ta, tak jak przedsiębiorca, jest stroną postępowania antymonopolowego, to ustawodawca nałożył na nią obowiązki informacyjne w takim samym stopniu jak na przedsiębiorcę. Argumentacja ta nie wydaje się jednak przekonująca. Przeszukanie jest najdalej idącym środkiem ingerencji w prawo do prywatności, który jest stosowany przez Prezesa UOKiK. Skoro ustawodawca zrezygnował z założeń ustawowych, w świetle których osoba zarządzająca zobowiązana byłaby udzielać informacji w odpowiedzi na wezwania wystosowane w trybie art. 50 ust. 1 uokik [1049], które w znacznie mniejszym stopniu ingerują w prawa podmiotowe, trudno doszukać się racjonalnych powodów, dla których osoba taka miałaby udzielać informacji w toku przeszukania. Tak więc można stwierdzić, że w każdym przypadku nałożenie na osobę fizyczną, u której prowadzone jest przeszukanie, obowiązków informacyjnych nie znajduje racjonalnego uzasadnienia.

Mając powyższe na uwadze, oceniając przepisy art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik w świetle konstytucyjnej zasady proporcjonalności i demokratycznego państwa prawnego, należy zatem zgłosić **postulat zwiększenia transparentności tych przepisów**. W obecnym brzmieniu wskazane przepisy nie spełniają wymogu określoności prawa. Po pierwsze, posługują się pojęciem „informacja", które w żaden sposób nie zostało zdefiniowane w uokik. Posługiwanie się pojęciem „informacji" powoduje wiele nieporozumień przy interpretacji przepisów, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę zawarte w art. 84 uokik odesłanie do odpowiedniego stosowania w zakresie dowodów przepisów k.p.c. Nieudzielenie informacji Prezesowi Urzędu jest zagrożone wysoką karą pieniężną, a więc tym bardziej przepis powinien dokładniej precyzować, jakiego rodzaju informacji może żądać Prezes Urzędu. Zasadne wydaje się, by zamiast pojęciem „informacji", ustawodawca posłużył się pojęciem „wyjaśnienie", które występuje w prawie administracyjnym, doczekało się interpretacji zarówno w piśmiennictwie i orzecznictwie oraz występuje w art. 105b ust. 1 pkt 5 uokik. Używanie w przepisach uokik pojęcia „informacji" byłoby uzasadnione tylko wtedy, gdyby ustawodawca przyjął, że ustalony w tej ustawie sposób pozyskiwania informacji jest regulacją szczególną, odwzorowującą procedurę postępowania przed Komisją,

1049 Zob. uwagi zawarte w Rozdziale II pkt 3.1.

a w konsekwencji, że do postępowania przed Prezesem UOKiK, w zakresie nieuregulowanym w uokik, nie mają zastosowania przepisy k.p.a. i k.p.c. W przypadku posługiwania się systemem odesłań do przepisów k.p.a. i k.p.c. szerokie rozumienie zawartego w uokik obowiązku informacyjnego pozostaje w kolizji z występującym w tych procedurach rozróżnieniem pomiędzy pojęciem „wyjaśnienie" i „zeznanie" oraz z zasadą dobrowolności stron w zakresie składania zeznań w postępowaniu.

Po drugie, przepis art. 50 ust. 1 uokik powinien zawierać wyraźną regulację dotyczącą prawa przedsiębiorcy do odmowy składania wyjaśnień w przypadku, gdy ich złożenie naraża ich lub ich bliskich na odpowiedzialność karną. Obecnie prawo odmowy wyjaśnień można wyinterpretować tylko przy łącznej wykładni art. 50 ust. 1 uokik i art. 105b i 105d uokik, co wydaje się niewystarczające dla ochrony wolności od samooskarżania i nie spełnia wymogu określoności prawa.

Po trzecie, zarówno art. 50 ust. 1, jak i art. 105d ust. 1 uokik, oprócz regulacji dotyczącej prawa odmowy składania wyjaśnień z uwagi na zagrożenie odpowiedzialnością karną, powinny zawierać regulację gwarantującą przestrzeganie przez organ zasady proporcjonalności w postępowaniu poprzez wyraźne wskazanie, że przedsiębiorca ma prawo odmowy udzielenia wyjaśnień, jeśli ich udzielenie byłoby równoznaczne z przyznaniem się do naruszenia.

Po czwarte, art. 50 ust. 2 pkt 4 uokik i art. 105a ust. 4 pkt 9 uokik powinny zawierać regulacje, zgodnie z którymi w treści pouczenia dostarczanego przedsiębiorcy byłaby informacja o prawie odmowy złożenia wyjaśnień z uwagi na zagrożenie odpowiedzialnością karną oraz w sytuacji, gdy ich udzielenie byłoby równoznaczne z przyznaniem się do naruszenia.

Warto odnotować, że już w czasie prac nad nowelizacją uokik, które miały miejsce w maju 2012 r., zgłoszono postulat wprowadzenia do ustawy tego rodzaju zabezpieczeń przed samooskarżeniem się. W projekcie założeń do zmiany ustawy[1050] wskazywano, że przedsiębiorcy w trakcie toczącego się wobec nich postępowania Prezesa UOKiK będą mogli uchylić się od udzielenia informacji, w przypadku gdy odpowiedź mogłaby narazić je lub ich bliskich w rozumieniu art. 261 Kodeksu postępowania cywilnego, na odpowiedzialność karną. Ponadto prawo odmowy udzielenia informacji miało im przysługiwać także wtedy, gdy udzielenie informacji miałoby charakter przyznania się do dopuszczenia do naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję. Projektodawca zrezygnował z wprowadzenia tych zmian do ustawy, co należy ocenić negatywnie, albowiem zmiany te w znacznym stopniu wpływały na zwiększenie transparentności przepisów.

Oceniając przepis art. 105d ust. 1 uokik w świetle konstytucyjnej zasady proporcjonalności, należy jednocześnie zgłosić **postulat uchylenia regulacji art. 105d ust. 1 uokik w zakresie, w jakim odnosi się ona do posiadaczy lokalu mieszkalnego, pomieszczenia, nieruchomości, pojazdu**. Wprawdzie zagadnienie niekonstytucyjności przepisu art. 105d ust. 1 uokik w zakresie, w jakim przepis ten odnosi się do osób fizycznych, wydaje się mieć drugorzędne znaczenie dla oceny standardu wolności przedsiębiorców od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, bez wątpienia jednak zakres obowiązków informacyjnych

1050 Projekt założeń do zmiany ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – wersja z dnia 15 maja 2012 r., s. 23–24 i wersja z dnia 19 października 2012 r., s. 25 – https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/43452/katalog/43484#43484/ – dostęp z dnia 9 lutego 2019 r.

wynikający z art. 105d ust. 1 uokik wpływa na sytuację osób zarządzających, które obok przedsiębiorców mogą mieć status stron w takich postępowaniach.

Wskazane postulaty dotyczące zwiększenia transparentności przepisów art. 50 i art. 105d ust. 1 uokik nie prowadzą do przyznania przedsiębiorcom nowych praw w postępowaniu (istnienie prawa do wolności od samooskarżania i granice obowiązku informacyjnego można bowiem wyinterpretować, posługując się wykładnią systemową, funkcjonalną i z analogii), ich realizacja z pewnością wpłynęłaby jednak na zwiększenie świadomości przedsiębiorców w zakresie posiadanych gwarancji procesowych, a ponadto na ujednolicenie wykładni przepisów, a co za tym idzie: spowodowałaby wzrost pewności prawa. Bez wątpienia miałaby także wpływ na sposób gromadzenia przez Prezesa UOKiK informacji, wymuszając na tym organie staranność w zakresie formułowania wezwań do przekazania informacji i odbierania wyjaśnień w toku kontroli.

Reasumując – przepisy art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik w zakresie, w jakim nakładają na przedsiębiorców obowiązki informacyjne względem Prezesa UOKiK, są zgodne ze standardem konstytucyjnym, biorąc pod uwagę zasadę bezpośredniego stosowania Konstytucji i konstytucyjną zasadę prawa do obrony. Są ponadto zgodne z konstytucyjną zasadą proporcjonalności w tym zakresie, w jakim regulują obowiązki dostarczenia organowi dokumentów. Można jednak twierdzić, że przepisy te są niezgodne z konstytucyjną zasadą proporcjonalności i zasadą demokratycznego państwa prawnego z uwagi na to, że nie określają granic obowiązku informacyjnego, a ponadto nakładają obowiązki informacyjne na osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej. W związku z tym zasadne jest dokonanie w tych przepisach zmian porządkujących, które wpłyną na ich transparentność i tym samym pewność prawa.

4. Wolność od samooskarżania w świetle standardów postępowania karnego a sytuacja prawna przedsiębiorcy w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję – podobieństwa i różnice

Sytuacja, w jakiej znajduje się przedsiębiorca w postępowaniu w sprawie praktyk ograniczających konkurencję i sytuacja oskarżonego (podejrzanego) w procesie karnym wykazują podobieństwa i różnice.

Zasadnicze **podobieństwa**, jakie istnieją między procedurami, dotyczą:

1. występowania w obu procedurach regulacji prawnych, które nakładają na „oskarżonego" obowiązek przekazywania określonych informacji lub dowodów, które mogą mieć charakter inkryminujący (k.p.k.: obowiązek poddania się badaniom, obowiązek wylegitymowania się, obowiązki osoby uczestniczącej w wypadku drogowym, obowiązek przekazania informacji o osobie, której powierzono pojazd, uokik: art. 50 ust. 1, art. 105d ust. 1);

2. występowania w obu procedurach regulacji prawnych, zgodnie z którymi pozyskiwanie przez organ dowodów nie wymaga współpracy z „oskarżonym". Organy wyposażone są w uprawnienia pozwalające na pozyskanie dowodów wbrew woli „oskarżonego" i to zarówno, w sytuacji gdy organ wie, jakich dokumentów żąda (zajęcie i odebranie rzeczy – art. 217 k.p.k., art. 105g uokik), jak i wtedy, gdy dopiero poszukuje dowodów potwierdzających naruszenie (przeszukanie – art. 219 k.p.k.,

art. 105n uokik). Tego typu działanie organu, jako znajdujące podstawę w przepisach prawa, nie narusza wolności od samooskarżania;

3. występowania w obu procedurach zasady, że składanie wyjaśnień/zeznań w charakterze strony jest prawem „oskarżonego" (art. 175 § 1 k.p.k., art. 299 k.p.c.);

4. występowania w obu procedurach prawa odmowy zeznań z uwagi na odpowiedzialność karną (art. 182 i art. 183 § 1 k.p.k., art. 261 k.p.c.);

5. występowania w obu procedurach zasady, że osoba przesłuchiwana nie ma prawa odmowy zeznań i odpowiedzi na pytania, jeżeli narażałoby to ją lub jej bliskich na odpowiedzialność administracyjną. Tu trzeba podkreślić, że w orzecznictwie i piśmiennictwie z zakresu prawa karnego wskazuje się, iż prawo odmowy zeznań dotyczy tylko sytuacji zagrożenia odpowiedzialnością za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe. Podstawą powołania się na wskazany przepis nie może być zatem obawa przed grożącą odpowiedzialnością za wykroczenie, za wykroczenie skarbowe ani obawa przed odpowiedzialnością dyscyplinarną, cywilną, administracyjną czy służbową[1051]. Zgodnie ze standardem karnym w postępowaniu przed Prezesem Urzędu przedsiębiorca nie mógłby zatem powołać się na prawo odmowy zeznań z uwagi na grożącą mu odpowiedzialność administracyjną. Trzeba stwierdzić, że do takiego samego wniosku prowadzi wykładnia art. 261 k.p.c., który znajduje odpowiednie zastosowanie do przesłuchiwania świadków i stron w postępowaniu przed Prezesem Urzędu. W piśmiennictwie uznaje się, że użyte w tym przepisie pojęcie narażenia na odpowiedzialność karną obejmuje wyłącznie odpowiedzialność za przestępstwo[1052]. Jednocześnie wydaje się, że zagrożenie odpowiedzialnością administracyjną nie mieści się w zawartej w tym przepisie przesłance odmowy zeznań, jaką jest „dotkliwa i bezpośrednia szkoda majątkowa". W piśmiennictwie wskazuje się, że przesłanka ta występuje tylko wtedy, kiedy szkoda byłaby wywołana bezpośrednio złożeniem zeznania i nie odnosi się do wpływu zeznania na wynik postępowania[1053].

Zasadnicze **różnice**, jakie istnieją między procedurami, są następujące:

1. w postępowaniu w sprawach praktyk ograniczających konkurencję przedsiębiorca ma obowiązek przekazywania Prezesowi Urzędu, pod rygorem sankcji finansowej, wszelkich koniecznych informacji i dokumentów po przedstawieniu zarzutów, a zatem gdy staje się „oskarżonym"[1054];

2. informacje uzyskane przez Prezesa Urzędu „pod przymusem" w postępowaniu wyjaśniającym są włączane do akt sprawy i mogą być wykorzystane do dokonywania

---

1051 Uchwała SN z dnia 30 listopada 2004 r., sygn. I KZP 26/04, OSNKW 2004 Nr 12, poz. 102, str. 12; wyrok SN z dnia 23 lutego 1987 r., sygn. II KR 22/87, OSNKW 1987 Nr 9–10, poz. 88; D. Gruszecka w: J. Skorupka, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. 3, 2018, s. 406–407. Zob. także Z. Kwiatkowski, *Zakazy dowodowe…*, s. 184.

1052 A. Cudak w: A. Marcinkowski, K. Piasecki (red.), *Komentarz…*, s. 1204 – autorka wyklucza możliwość odmowy odpowiedzi na pytania z uwagi na zagrożenie odpowiedzialnością z tytułu wykroczenia. Odmiennie M. Uliasz w: M. Uliasz (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2008, s. 381, który wskazuje, że także zagrożenie odpowiedzialnością za wykroczenie uzasadnia prawo odmowy zeznań. Autor wskazuje jednak, że na prawo odmowy odpowiedzi na pytanie nie można powołać się w przypadku zagrożenia odpowiedzialnością dyscyplinarną.

1053 M. Krakowiak w: A. Góra-Błaszczykowska (red.), *Kodeks…*, s. 650.

1054 Por. przykładowo Decyzja Prezesa Urzędu Nr DOK 5/2011 z dnia 30 maja 2011 r., w której Prezes Urzędu nałożył na przedsiębiorcę karę pieniężną za udzielenie nieprawdziwych, wprowadzających w błąd informacji w toku postępowania antymonopolowego.

ustaleń faktycznych zarówno przez Prezesa Urzędu, jak i sąd, podczas gdy w procesie karnym nie można odczytywać zeznań świadka, który następnie stał się oskarżonym;

3. w procedurze karnej obowiązuje zasada *in dubio pro reo*, podczas gdy w postępowaniu przed Prezesem Urzędu zasada ta nie znajduje zastosowania;

4. w procedurze karnej oskarżony nie odpowiada za składanie fałszywych zeznań. Przedsiębiorca będący stroną postępowania przed Prezesem Urzędu może ponieść taką odpowiedzialność.

W rezultacie sytuacja prawna przedsiębiorców w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję jest **mniej korzystna** niż sytuacja oskarżonych w postępowaniu karnym.

Porównując karny standard korzystania z wolności od samooskarżania do sytuacji prawnej przedsiębiorcy w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, należy mieć jednak na uwadze to, że Trybunał Konstytucyjny dopuszczając możliwość powoływania się na prawo do obrony, o którym mowa w art. 42 Konstytucji, w postępowaniach, które nie mają charakteru *stricte* karnego, podkreśla konieczność „odpowiedniego", a nie bezpośredniego stosowania standardów właściwych dla postępowania karnego. Jak wskazuje, możliwość zastosowania gwarancji konstytucyjnych nie oznacza przeniesienia wszelkich gwarancji postępowania karnego do innego postępowania „represyjnego", zwłaszcza wobec konstytucyjnej zasady proporcjonalności[1055]. Podobnie Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 14 kwietnia 2010 r.[1056] (a następnie w wyroku z dnia 21 kwietnia 2011 r.[1057]) nie posłużył się sformułowaniem, iż wymogi postępowania prowadzonego przez Prezesa Urzędu mają być „identyczne" jak w postępowaniu karnym, lecz wskazał, że w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej, zasady sądowej weryfikacji decyzji mają być „analogiczne" do tych w postępowaniu karnym. Powyższe nie oznacza, że Sąd Najwyższy uznaje za zasadne przeniesienie wprost wszystkich standardów postępowania karnego do postępowania mającego na celu weryfikację decyzji, ani tym bardziej że uznaje za zasadne przeniesienie tych standardów odpowiednio albo wprost do postępowania prowadzonego przez Prezesa Urzędu. Wydaje się, że „podobne", „odpowiednie" zastosowanie wymogów postępowania karnego do postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję może mieć miejsce tylko wtedy, gdy ustawa uokik nie reguluje danej kwestii (tzn. można je zastosować tylko subsydiarnie wobec ustawy), nie może być sprzeczne z zasadami postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, musi uwzględniać specyfikę oraz funkcję tego postępowania, a także charakter spraw należących do właściwości Prezesa Urzędu[1058]. Z powyższych względów trzeba przyjąć, że istnienie różnic pomiędzy standardem ochrony wolności od samooskarżania w postępowaniu karnym i w postępowaniu przed Prezesem Urzędu co do zasady nie może być podstawą do stwierdzenia, że standard wolności od samooskarżania w postępowaniu przed Prezesem Urzędu został ukształtowany nieprawidłowo. Ustalając standard, trzeba mieć na uwadze, że przedmiot ochrony w obu postępowaniach nie jest identyczny, postępowanie przed Prezesem Urzędu toczy się

1055 Szerzej na ten temat w Rozdziale V pkt 2.3 dotyczącym konstytucyjnego prawa do obrony.
1056 Sygn. III SK 1/10, Legalis nr 385429.
1057 Sygn. III SK 45/10, Legalis nr 432334.
1058 Por. J. Nowacki, *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, Państwo i Prawo, 1964, nr 3, s. 367. Zob. także postanowienie TK z dnia 17 lipca 2003 r., sygn. K 13/02, OTK ZU z 2003 r. Nr 6, seria A, poz. 72, dotyczące odpowiedniego stosowania przepisów k.p.c. do postępowania przed TK.

z udziałem przedsiębiorców, a zatem podmiotów profesjonalnych, dodatkowo postępowanie to oparte jest na odmiennych zasadach niż postępowanie karne, w szczególności w postępowaniu przed Prezesem Urzędu nie obowiązuje zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony i jednocześnie Prezes Urzędu ma możliwość ustalania stanu faktycznego w oparciu o domniemania i art. 233 § 2 k.p.c.

Reasumując – ustawodawca zadecydował o tym, że postępowanie przed Prezesem Urzędu toczy się według innych zasad niż postępowanie karne, co powoduje, że Prezes Urzędu nie ma obowiązku stosowania w tym postępowaniu gwarancji procesowych występujących w procedurze karnej. Bez wątpienia można jednak spróbować dokonać wykładni przepisów uokik w świetle standardów ochrony wolności od samooskarżania w procesie karnym na zasadzie „zbliżenia" zasad prowadzenia postępowania przez Prezesa Urzędu do zasad obowiązujących w postępowaniu karnym[1059]. Wydaje się, że jest to możliwe przy przyjęciu następujących założeń:

1. Istotą wolności od samooskarżania jest zakaz zmuszania do dostarczania dowodów przeciwko sobie. Pozyskiwanie przez Prezesa Urzędu dokumentów i informacji powinno odbywać się zatem w pierwszej kolejności na podstawie art. 50 ust. 3 uokik, czyli w trybie prośby o dostarczenie wyjaśnień i dokumentów. Kierowanie przez Prezesa Urzędu wezwań, które nie wiążą się z możliwością nałożenia sankcji, dałoby przedsiębiorcom możliwość udzielenia informacji dobrowolnie. Wskazany postulat stanowi odzwierciedlenie obowiązującej w postępowaniu karnym zasady, iż składanie wyjaśnień w postępowaniu nie jest obowiązkowe, a zatem nie można wymuszać ich składania, z drugiej jednak strony skorzystanie z możliwości składania wyjaśnień może stanowić środek obrony oskarżonego, z którego oskarżony ma prawo skorzystać (art. 175 k.p.k.). Dobrowolne przekazanie informacji powinno być traktowane jako aktywna współpraca z Prezesem Urzędu i wpływać na zmniejszenie wymiaru kary pieniężnej nakładanej z tytułu praktyki. Brak udzielenia informacji na wezwanie wystosowane na podstawie art. 50 ust. 3 uokik powinno być sygnałem dla Prezesa Urzędu, że pozyskanie informacji wymaga skierowania wezwania na podstawie art. 50 ust. 1 uokik, przeprowadzenia kontroli lub przeszukania. Świadomość przedsiębiorców, iż brak dobrowolnej współpracy z Prezesem Urzędu nie spowoduje, że Prezes Urzędu zrezygnuje z uzyskania informacji, lecz podejmie działania bardziej uciążliwe, powinna wpływać na rozważne podejmowanie decyzji o odmowie przekazania informacji.

2. Spójny z procesem karnym sposób pozyskiwania informacji i dokumentów przez Prezesa Urzędu powinien polegać na tym, że w procesie dowodzenia Prezes Urzędu podejmuje działania mające na celu „samodzielne" pozyskanie dowodów. Wskazany postulat stanowi odzwierciedlenie obowiązującej w postępowaniu karnym zasady, iż ciężar dowodu w znaczeniu materialnym spoczywa na oskarżycielu, a oskarżony nie ma obowiązku dostarczania dowodów na swoją niekorzyść (art. 74 **§ 1** k.p.k.). Informacje

---

1059 W tym kontekście por. wyrok SN z dnia 14 kwietnia 2010 r., sygn. III SK 1/10, Legalis nr 385429; także wyroki SN z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. III SK 5/10, Legalis nr 1825413; z dnia 21 września 2010 r., sygn. III SK 8/10, Legalis nr 412622; z dnia 21 października 2010 r., sygn. III SK 7/10, Legalis nr 402655; z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. III SK 27/08, Legalis nr 414135; a także z dnia 21 kwietnia 2011 r., sygn. III SK 45/10, Legalis nr 432334, w których SN dokonując oceny postępowań prowadzonych przez organy regulacyjne, odwołuje się do standardów obowiązujących w procedurze karnej, Zob. także M. Bernatt, *Gwarancje proceduralne w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji mających charakter karny w świetle EKPCz – glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2010*, EPS, 2011, nr 6, s. 40–45, który to autor postuluje stosowanie niektórych standardów postępowania karnego w postępowaniach prowadzonych przez Prezesa UOKiK.

pozyskiwane od przedsiębiorców nie powinny zatem być traktowane jako wyłączna podstawa rozstrzygnięcia. Powinny być uzyskiwane w zakresie niezbędnym do tego, aby prowadzić postępowanie dowodowe i powinny podlegać weryfikacji w świetle innych dowodów zgromadzonych przez organ. Ponadto Prezes Urzędu nie powinien występować do przedsiębiorców z żądaniem przekazania informacji, zanim nie zgromadzi we własnym zakresie dowodów wskazujących na dokonanie naruszenia.

3. W sytuacjach, w których Prezes Urzędu posiada uzasadnione podejrzenie, że przedsiębiorca stosuje praktykę ograniczającą konkurencję, powinien niezwłocznie wszcząć postępowanie w sprawach praktyk ograniczających konkurencję i przedstawić przedsiębiorcy zarzuty. Wskazany postulat stanowi odzwierciedlenie obowiązującego w postępowaniu karnym nakazu przekształcenia postępowania prowadzonego *in rem* w postępowanie *ad personam*, jeśli spełnione zostały warunki wskazane w przepisie art. 313 k.p.k. Przeciąganie postępowania wyjaśniającego, w sytuacji gdy istnieją uzasadnione podstawy do postawienia zarzutów, może naruszać wolność od samooskarżenia, albowiem utrudnia przedsiębiorcom budowanie linii obrony w postępowaniu.

5. Wolność od samooskarżania w świetle standardów postępowania administracyjnego a sytuacja prawna przedsiębiorcy w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję – podobieństwa i różnice

Porównując instytucję wezwania w trybie art. 50 k.p.a. do wezwania w trybie art. 50 ust. 1 uokik, można zauważyć następujące **podobieństwa**:

1. działając w trybie art. 50 k.p.a. i art. 50 ust. 1 uokik, organy administracji mają prawną możliwość żądania przekazania wyjaśnień na piśmie oraz przekazania dokumentów niezbędnych w postępowaniu. Tym samym w obu procedurach istnieją regulacje prawne, które nakładają na uczestników postępowania obowiązek przekazywania określonych informacji lub dowodów, które mogą mieć charakter inkryminujący;

2. nieudzielenie odpowiedzi na wezwanie organu wystosowane w trybie art. 50 k.p.a. i art. 50 ust. 1 uokik zagrożone jest sankcją finansową;

3. w obu procedurach obowiązuje zasada, że świadkowie mają obowiązek składania zeznań, lecz składanie zeznań w charakterze strony jest prawem strony, a nie jej obowiązkiem;

4. w obu procedurach w takim samym zakresie gwarantowane jest prawo odmowy zeznań z uwagi na odpowiedzialność karną. Warte odnotowania jest to, że w piśmiennictwie z zakresu prawa administracyjnego wyrażony został pogląd, iż w postępowaniu administracyjnym prawo odmowy zeznań dotyczy także sytuacji zagrożenia odpowiedzialnością za delikt administracyjny[1060]. Pogląd ten nie znajduje jednakże poparcia w poglądach prezentowanych w piśmiennictwie z zakresu procedury karnej i cywilnej, a także z zakresu prawa konkurencji[1061].

1060 B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego…*, wyd. 15, Warszawa 2017, s. 471.
1061 Por. G. Materna w: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 1250, gdzie wskazano, że art. 105d ust. 2 uokik przyznający kontrolowanemu prawo odmowy udzielenia informacji z uwagi na ryzyko poniesienia odpowiedzialności karnej mógłby być podstawą odmowy udzielenia informacji z uwagi na odpowiedzialność za wykroczenia, jednak nie odnosi się do kar administracyjnych nakładanych przez organy administracji.

5. W obu postępowaniach strona może ponieść odpowiedzialność za złożenie fałszywych zeznań.

Porównując art. 50 k.p.a. i art. 50 ust. 1 uokik, można stwierdzić następujące **różnice**:

1. wezwanie, o jakim mowa w art. 50 uokik, posługuje się terminami „informacja" i „dokument", a art. 50 k.p.a. terminami „wyjaśnienie" i „zeznanie". Przeprowadzona analiza wykazała, że zakres znaczeniowy art. 50 ust. 1 k.p.a. i art. 50 ust. 1 uokik nie jest taki sam. Na podstawie art. 50 k.p.a. organ administracji może żądać przekazania dokumentów i złożenia wyjaśnień oraz zeznań, przy czym żądanie może dotyczyć złożenia zeznań na piśmie. Na podstawie art. 50 ust. 1 uokik Prezes Urzędu może żądać złożenia wyjaśnień i dostarczenia dokumentów. W związku z tym, że w zakresie dowodów do postępowania przed Prezesem Urzędu stosuje się przepisy k.p.c., Prezes Urzędu może przeprowadzić dowód z przesłuchania stron i świadków tylko ustnie;

2. organ administracji może korzystać z art. 50 k.p.a. względem każdego podmiotu, który może posiadać wiadomości niezbędne w postępowaniu. Prezes Urzędu może korzystać z uprawnień zawartych w art. 50 ust. 1 uokik tylko względem przedsiębiorców;

3. w postępowaniu administracyjnym strona wezwana do złożenia wyjaśnień nie może być ukarana karą finansową za nieprzekazanie informacji albo przekazanie nieprawdziwych informacji. W przypadku nieprzekazania Prezesowi Urzędu wyjaśnień albo przekazania nieprawdziwych wyjaśnień przedsiębiorca może być ukarany karą finansową;

4. w postępowaniu przed Prezesem Urzędu przedsiębiorca ma prawo odmowy przekazania wyjaśnień, które narażają jego lub jego bliskich na odpowiedzialność karną (art. 105d ust. 2 uokik). Przepisy k.p.a. nie regulują prawa odmowy składania wyjaśnień z uwagi na odpowiedzialność karną. W literaturze wskazuje się jedynie, że składanie fałszywych wyjaśnień w postępowaniu administracyjnym nie podlega odpowiedzialności karnej[1062];

5. w postępowaniu administracyjnym co do zasady obowiązuje zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony. Natomiast w postępowaniu przed Prezesem Urzędu zasada ta nie obowiązuje, co więcej: organ ma możliwość orzekania na podstawie domniemań i art. 233 § 2 k.p.c.

Reasumując – najistotniejsza różnica między procedurą administracyjną a postępowaniem przed Prezesem Urzędu dotyczy zasad składania wyjaśnień. Ze względu na ochronę interesu publicznego, a także ze względu na to, że postępowanie antymonopolowe dotyczy przedsiębiorców, Prezes Urzędu został wyposażony względem przedsiębiorców w „mocniejsze" uprawnienia niż „zwykły" organ administracji, tzn. ma uprawnienie do żądania od nich przekazania wyjaśnień oraz możliwość nałożenia na nich sankcji za niezłożenie wyjaśnień oraz za złożenie wyjaśnień nieprawdziwych także wtedy, gdy przedsiębiorcy mają status strony postępowania. W postępowaniu przed Prezesem Urzędu złożenie wyjaśnień jest zatem obowiązkiem przedsiębiorcy, w sytuacji gdy w „zwykłym" postępowaniu administracyjnym byłoby tylko uprawnieniem. Można uznać, że „przeciwwagę" dla uprawnień Prezesa Urzędu stanowi prawo przedsiębiorcy do odmowy przekazania wyjaśnień, gdyby narażały one go lub

1062 A. Golęba w: H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 370.

jego bliskich na odpowiedzialność karną[1063], oraz zasada bezpośredniego, ustnego przesłuchiwania świadków i stron. Ustawodawca utrzymał w postępowaniu przed Prezesem Urzędu zasadę, że składanie zeznań jest uprawnieniem strony, a nie jej obowiązkiem. Ustawodawca przyjął założenie, że postępowanie przed Prezesem Urzędu jest postępowaniem administracyjnym. Przeprowadzona analiza wykazała, że w postępowaniu administracyjnym wyjaśnienia nie są traktowane jako dowód w sprawie, a ich weryfikacja następuje w trakcie dalszego postępowania dowodowego. Mając na uwadze przedmiot ochrony, a także to, że postępowanie dotyczy przedsiębiorców, trzeba uznać, że przyjęty przez ustawodawcę **teoretyczny model postępowania przed Prezesem Urzędu nie narusza zasady proporcjonalności i nie odbiega w zasadniczych kwestiach od standardów postępowania administracyjnego**.

6. Wolność od samooskarżania w świetle standardów postępowania cywilnego a sytuacja prawna przedsiębiorcy w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję – podobieństwa i różnice

Z ustaleń poczynionych w Rozdziale V pkt 4.6 wynika, że w procedurze cywilnej istnieją szerokie gwarancje ochrony wolności od samooskarżania, co przejawia się w tym, że sąd nie ma prawnych możliwości zobligowania strony do składania wyjaśnień, oświadczeń, zeznań czy przedstawienia dowodu. Przepisy procedury cywilnej przewidują możliwość nałożenia przez sąd grzywny w przypadku nieuzasadnionej odmowy złożenia zeznań lub dostarczenia dowodu przez osobę trzecią (art. 261 § 1 k.p.c., art. 251 k.p.c.). Mając na uwadze regulację art. 84 k.p.c., trzeba uznać, że standardy ochrony wolności od samooskarżania w postępowaniu cywilnym i w postępowaniu przed Prezesem Urzędu są **zbieżne** w sytuacjach, które nie są odrębnie regulowane w uokik i w których Prezes Urzędu proceduje na podstawie przepisów k.p.c., tj. gdy prowadzi przesłuchanie świadków (z tym jednak wyjątkiem, że art. 108 ust. 6 uokik zawiera osobną regulację dotyczącą grzywny za nieuzasadnioną odmowę składania zeznań), żąda przekazania do akt postępowania dokumentu przez osobę trzecią niebędącą przedsiębiorcą i niebędącą stroną postępowania oraz przesłuchuje strony. Standardy ochrony wolności od samooskarżania w postępowaniu cywilnym i w postępowaniu przed Prezesem UOKiK **różnią się** natomiast wtedy, gdy Prezes UOKiK korzysta z uprawnień odrębnie uregulowanych w uokik, tj. gdy żąda przekazania informacji i dokumentów w trybie art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik. Wskazane przepisy inaczej niż w procedurze cywilnej przewidują, że przedsiębiorca (także ten będący już stroną postępowania) ma obowiązek przekazywania organowi informacji (wyjaśnień) i dokumentów pod rygorem sankcji finansowej.

Reasumując – różnica między procedurą cywilną a postępowaniem przed Prezesem Urzędu dotyczy zasad składania wyjaśnień i obowiązku przedstawienia dokumentu przez przedsiębiorcę. Prezes Urzędu został wyposażony względem przedsiębiorców w „mocniejsze" uprawnienia niż sąd, tzn. ma uprawnienie do żądania od nich przekazania wyjaśnień oraz dostarczenia dokumentów i możliwość nałożenia na nich sankcji pieniężnej w przypadku niedostosowania się do tego żądania. W postępowaniu przed Prezesem Urzędu złożenie wyjaśnień jest zatem obowiązkiem przedsiębiorcy,

1063 Powyższe przy założeniu, że przy stosowaniu art. 50 ust. 1 uokik przedsiębiorca może korzystać z prawa odmowy składania wyjaśnień, o jakim mowa w art. 105d ust. 2 uokik.

w sytuacji gdy w postępowaniu cywilnym byłoby tylko uprawnieniem. Jako „przeciwwagę" dla uprawnień Prezesa Urzędu ustawodawca wprowadził uprawnienie przedsiębiorcy do odmowy przekazania wyjaśnień, gdyby narażały one go lub jego bliskich na odpowiedzialność karną[1064]. Ustawodawca utrzymał natomiast w postępowaniu przed Prezesem Urzędu obowiązującą w procesie cywilnym zasadę, że składanie zeznań przez przedsiębiorcę – stronę postępowania – jest jego uprawnieniem, a nie jego obowiązkiem, gdyż w zakresie przesłuchania stron przez Prezesa UOKiK zastosowanie znajduje art. 299 k.p.c.

Mając powyższe na uwadze, trzeba stwierdzić, że sytuacja prawna przedsiębiorców w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję jest **mniej korzystna** niż sytuacja stron w postępowaniu cywilnym. Nie istnieją przy tym podstawy do stosowania w postępowaniu w sprawach praktyk ograniczających konkurencję w pełnym zakresie standardów postępowania cywilnego, gdyż ustawodawca wyraźnie określił, że postępowanie dowodowe przed Prezesem UOKiK prowadzone jest w oparciu o przepisy k.p.c. tylko w zakresie nieuregulowanym uokik.

7. Sądowa kontrola postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję i jej wpływ na sposób ustalania krajowego standardu ochrony wolności od samooskarżania w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję

Dotychczasowa analiza pozwoliła ustalić, jak kształtują się zasady pozyskiwania informacji przez Prezesa Urzędu na podstawie art. 50 ust. 1 uokik i art. 105d ust. 1 uokik, w jaki sposób zasady te odbiegają od standardów ochrony wolności od samooskarżania obowiązujących na gruncie Konstytucji, procedury karnej, administracyjnej i cywilnej oraz czy i jakie działania powinny lub mogą zostać podjęte w celu zbliżenia standardów. Przed ostatecznym ustaleniem wzorca ochrony wolności od samooskarżania uwzględniającego standardy krajowe konieczne jest jeszcze zbadanie problematyki sprawowania przez sądy kontroli nad decyzjami Prezesa Urzędu, w tym w szczególności kontroli nad wykorzystywaniem przez Prezesa Urzędu dowodów pozyskanych z naruszeniem wolności od samooskarżania się i dowodów uzyskanych „z pomocą" tych dowodów, czyli tzw. owoców drzewa zatrutego. Powyższe badanie będzie miało na celu ustalenie, czy sposób dokonywania kontroli sądowej oraz konsekwencje prawne pozyskania przez Prezesa Urzędu dowodu w sposób naruszający wolność od samooskarżania mogą wpływać na standard ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, a jeśli tak, to w jaki sposób.

7.1 Uwagi wprowadzające

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Przywołana zasada legalizmu odnosi się zarówno do prawidłowego stosowania prawa materialnego, jak i do stosowania prawa proceduralnego[1065].

1064 Powyższe przy założeniu, że przy stosowaniu art. 50 ust. 1 uokik przedsiębiorca może korzystać z prawa odmowy składania wyjaśnień, o jakim mowa w art. 105d ust. 2 uokik.
1065 Szeroko na temat zasady legalizmu zob. M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, wyd. 1, Warszawa 2016, s. 302–307.

Z zasady tej można wyprowadzić wniosek, że pozyskanie przez Prezesa Urzędu dowodu z naruszeniem prawa przedsiębiorcy do obrony powoduje, że dowód jest nielegalny. W polskiej procedurze antymonopolowej brak jest przepisów, które w sposób kompleksowy regulowałyby los dowodów pozyskanych w sposób sprzeczny z prawem oraz dowodów pozyskanych w następstwie dowodu przeprowadzonego z naruszeniem prawa[1066]. Zagadnienie dopuszczalności takich dowodów w postępowaniu antymonopolowym nie doczekało się także dotychczas szerokiej analizy ani w literaturze[1067], ani w orzecznictwie[1068]. Tocząca się w piśmiennictwie dyskusja nad koniecznością stosowania do postępowania antymonopolowego standardów analogicznych do tych, jakie obowiązują w postępowaniu karnym[1069], w tym zasady wolności od samooskarżania, wywołuje jednakże potrzebę rozważenia, jakie są skutki naruszenia przez organ antymonopolowy tej zasady. Innymi słowy, czy dowody pozyskane przez organ antymonopolowy z naruszeniem wolności od samooskarżania, a także dowody, o których organ dowiedział się, korzystając z nielegalnego dowodu, mogą być wykorzystane w postępowaniu antymonopolowym, a następnie w postępowaniu sądowym toczącym się na skutek odwołania od decyzji organu antymonopolowego. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie jest istotne dla ustalenia standardu ochrony wolności od samooskarżania w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, ponieważ z jednej strony pozwala ustalić ryzyko procesowe organu związane z nielegalnym pozyskaniem dowodu, z drugiej strony pozwola ustalić, jaką linię obrony może przyjąć przedsiębiorca, w przypadku gdy organ pozyskał od niego dowody z naruszeniem wolności od samooskarżania.

7.2 Zasady sądowej weryfikacji postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK

Rozważania dotyczące możliwości powoływania się przez przedsiębiorców w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję na uchybienia

1066 Art. 84 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi, że w zakresie nieuregulowanym w ustawie postępowanie dowodowe prowadzone jest według przepisów art. 227–315 k.p.c. W k.p.c. nie ma tymczasem przepisu, który dotyczyłby dopuszczalności wykorzystywania dowodów uzyskanych w sposób sprzeczny z prawem i dowodów uzyskanych w następstwie takich dowodów. Zagadnienie wykorzystywania dowodów nielegalnych uzyskanych przez Prezesa UOKiK regulowane jest cząstkowo, tzn. w odniesieniu do kontroli. Zgodnie z przepisem art. 46 ust. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców dowody przeprowadzone w toku kontroli przez organ kontroli z naruszeniem przepisów ustawy lub z naruszeniem innych przepisów prawa w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy, jeżeli miały istotny wpływ na wyniki kontroli, nie mogą stanowić dowodu w postępowaniu administracyjnym, a także w art. 51 ust. 4 ustawy Prawo przedsiębiorców, zgodnie z którym w każdym przypadku nie stanowią dowodu w postępowaniu kontrolnym dokumenty i informacje pozyskane w toku kontroli z naruszeniem art. 51 ust. 2 i 3, czyli pozyskane poza siedzibą przedsiębiorcy bez jego zgody.
1067 Problematyką dopuszczalności nielegalnie uzyskanych dowodów w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów zajął się M. Ziemba, *Dopuszczalność nielegalnie uzyskanych dowodów w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów*, w: W. Jasiński (red.), *Standardy rzetelności postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Między prawem administracyjnym a prawem karnym*, Warszawa 2016, s. 206–220. Autor badając dopuszczalność stosowania dowodów uzyskanych w sposób sprzeczny z prawem, nie analizował jednakże szczegółowo kwestii wykorzystywania w postępowaniu antymonopolowym dowodów pozyskanych z naruszeniem prawa do wolności od samooskarżania się.
1068 W wyroku z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. III SK 5/09, Lex nr 794890, SN wskazał, że przy ustalaniu stanu faktycznego sprawy Sąd Okręgowy może wykorzystać dowody zebrane w postępowaniu przed Prezesem UOKiK, powinien jednak pominąć dowody, które zostały zebrane przez Prezesa Urzędu z naruszeniem prawa. W tym samym wyroku wskazał także, że uchybienia proceduralne Prezesa UOKiK „w zakresie chociażby kwestii dowodowej" nie mogą stanowić podstawy uchylenia zaskarżonej decyzji, o ile jej postanowienia odpowiadają przepisom prawa materialnego.
1069 Por. M. Bernatt, *Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2010 r., III SK 1/10*, EPS, 2011, nr 6, s. 40–45.

proceduralne polegające na naruszeniu wolności od samooskarżania wymagają ustalenia, jaką rolę odegrać mogą sądy powszechne przy kontroli prawidłowości korzystania przez Prezesa Urzędu z uprawnienia wynikającego z art. 50 ust. 1 uokik i art. 105d ust. 1 uokik.

Obecnie nie budzi wątpliwości, że postępowanie sądowe zapoczątkowane odwołaniem od decyzji Prezesa Urzędu jest pierwszoinstancyjnym postępowaniem cywilnym[1070]. Postępowanie to ma charakter merytoryczny[1071]. Trzeba jednocześnie zauważyć, że w najnowszym orzecznictwie antymonopolowym następuje odejście od dotychczasowych poglądów, że sąd nie może zajmować się uchybieniami proceduralnymi popełnionymi przez Prezesa Urzędu w postępowaniu administracyjnym (tzn. nie może bezpośrednio kontrolować postępowania administracyjnego prowadzonego przez Prezesa Urzędu) i nie może o tychże wadach proceduralnych orzekać w swoim wyroku[1072]. Aktualnie przyjmuje się, że zadaniem sądu orzekającego w sprawie odwołania od decyzji Prezesa Urzędu jest zbadanie sporu pomiędzy przedsiębiorcą a organem, którego zakres jest wskazany w odwołaniu. W ramach tego sporu sąd może zbadać, czy organ administracyjny nie naruszył nałożonych na niego obowiązków proceduralnych podyktowanych potrzebą ochrony słusznych interesów przedsiębiorcy i jego prawa do obrony[1073]. Pogląd ten jest aprobowany w piśmiennictwie, gdzie wskazuje się na konieczność sprawowania przez sądy kontroli nad przestrzeganiem przez Prezesa Urzędu reguł proceduralnych[1074]. Także z wykładni art. 479^{31a} § 3 k.p.c. można wyprowadzić wniosek o konieczności badania przez sąd naruszeń proceduralnych, jakie miały miejsce w postępowaniu przed Prezesem UOKiK[1075]. Wskazany przepis stanowi, że w razie uwzględnienia odwołania sąd ochrony konkurencji i konsumentów uchyla zaskarżoną decyzję i jednocześnie stwierdza, czy zaskarżona decyzja została wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa. Z przepisu tego wynika, że sąd bada sprawę w granicach odwołania, a zatem przesądza o tym, czy odwołanie było słuszne (wtedy je uwzględnia), czy niesłuszne (wtedy je oddala). Ponadto w razie uchylenia decyzji sąd ma obowiązek wykazać, jakie rażące naruszenie prawa miało miejsce w postępowaniu (przepis nie przesą-

---

1070 Zob. wyroki SN z dnia 28 stycznia 2015 r., sygn. III SK 29/14, Legalis nr 1200477; z dnia 3 października 2013 r., sygn. III SK 67/12, Legalis nr 862980; z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. III SK 5/09, Legalis nr III SK 5/09; z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. III SK 27/07, Legalis nr 161732; z dnia 10 maja 2007 r., sygn. III SK 18/06, Legalis nr 212553; z dnia 25 maja 2004 r., sygn. III SK 50/04, Legalis nr 68719; z dnia 13 maja 2004 r., sygn. III SK 46/04, Legalis nr 279593; z dnia 13 maja 2004 r., sygn. III SK 44/04, Legalis nr 68339; z dnia 7 kwietnia 2004 r., sygn. III SK 27/04, Legalis nr 67874.

1071 Zob. wyroki SN z 19 sierpnia 2009 r., sygn. III SK 5/09, Legalis nr 212542; z dnia 18 lutego 2010 r., sygn. III SK 28/09, Legalis nr 356566; z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. III SK 7/15, Legalis nr 1522465.

1072 Dotychczas przyjmowano w orzecznictwie, że SOKiK jest sądem merytorycznym, którego zadaniem jest rozstrzygnięcie sprawy wywołanej wniesieniem odwołania od decyzji Prezesa UOKiK na podstawie własnych ustaleń faktycznych i oceny prawnej, a uchybienia popełnione przez Prezesa UOKiK w postępowaniu nie są przedmiotem postępowania sądowego – por. K. Kohutek w: K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 880; K. Jasińska, *Kontrola administracji sprawowana przez sądy administracyjne i sądy powszechne (kilka uwag na przykładzie odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach z zakresu ochrony konkurencji)*, w: A. Kisielewicz, J.P. Tarno (red.), *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, Warszawa 2013, s. 165–166; wyrok SN z dnia 29 maja 1991 r., sygn. III CRN 120/91, OSNC 1992 Nr 5, poz. 87.

1073 Por. wyroki SN z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. III SK 5/09, Legalis nr 212542; z dnia 18 maja 2012 r., sygn. III SK 37/11, Legalis nr 507157; z dnia 3 października 2013 r., sygn. III SK 67/12, OSNAPiUS 2014 Nr 5, poz. 79, str. 271, Legalis nr 862980.

1074 Por. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2011, s. 283–304.

1075 Por. B. Turno, *Model sądowej kontroli decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Państwo i Prawo, 2012, nr 10, s. 33–47.

dza, że ma to być rażące naruszenie prawa materialnego, a zatem można przyjąć, iż podstawą uchylenia decyzji może być rażące naruszenie prawa procesowego, a więc naruszenie proceduralne w postępowaniu administracyjnym).

Tak postrzegana rola sądu powszechnego, jakkolwiek spotyka się w literaturze z krytyką[1076], pozwala postawić tezę, że sposób korzystania przez Prezesa UOKiK z uprawnień dochodzeniowych powinien być korygowany orzeczeniami sądów powszechnych w ramach postępowań toczących się na skutek odwołania od decyzji. Skoro sądom zostało przyznane uprawnienie do badania zarzutów dotyczących uchybień proceduralnych w postępowaniu przed Prezesem Urzędu, to mają one możliwość badania prawidłowości pozyskiwania przez Prezesa Urzędu dokumentów i informacji. Badanie to dotyczyć może oceny zgodności działań Prezesa Urzędu zarówno ze standardami konstytucyjnymi, jak i konwencyjnymi i unijnymi. Trudnym do rozstrzygnięcia zagadnieniem jest natomiast to, czy stwierdzenie uchybień w powyższym zakresie skutkować powinno uchyleniem decyzji, czy jedynie wyeliminowaniem przez sąd określonego dowodu z materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie[1077].

Z dotychczasowego orzecznictwa Sądu Najwyższego wynika, że nie w każdym przypadku stwierdzenia przez sąd uchybień formalnych decyzja Prezesa Urzędu powinna zostać uchylona. O zasadności uchylenia decyzji przesądza rodzaj i waga uchybień. Sąd Najwyższy w swoim orzecznictwie przyjmuje, że nie stanowią podstawy uchylenia decyzji zarzuty dotyczące ustaleń faktycznych, środków dowodowych, oceny dowodów i niektórych wad formalnych samej decyzji. Poczynienie stosownych ustaleń, ocena środków dowodowych, uzupełnienie materiału dowodowego nie jest bowiem zastrzeżone do wyłącznej kompetencji Prezesa Urzędu, ponieważ po przekazaniu sprawy na drogę sądową – należy do sądu[1078]. Tym samym Sąd Najwyższy wyróżnił kwestie proceduralne, które choć podlegają kontroli sądowej, to co do zasady nie stanowią przesłanki uchylenia decyzji. Do tego rodzaju kwestii proceduralnych zali-

---

1076 Por. M. Szydło, *Judycjalizacja unijnej i polskiej polityki konkurencji: w kierunku rewizji obecnego paradygmatu*, w: T. Skoczny (red.), *Prawo konkurencji. 25 lat*, Warszawa 2016, s. 87–91. Autor wskazuje, że o uchybieniach proceduralnych popełnionych przez organ administracji wydający decyzję administracyjną mogą orzekać jedynie sądy administracyjne. W ocenie tego autora kontrola decyzji Prezesa Urzędu sprawowana przez SOKiK nie jest kontrolą ani decyzji, ani też postępowania administracyjnego poprzedzającego podjęcie przez Prezesa UOKiK decyzji, lecz jest przejawem orzekania merytorycznego co do istoty sprawy, tj. zmierza do wydania merytorycznego wyroku rozstrzygającego sprawę zakończoną uprzednio decyzją administracyjną. Podobny pogląd prezentuje M. Błachucki, który opowiada się za przyjęciem modelu kontroli decyzji Prezesa Urzędu przez sądy administracyjne, albowiem tylko one zapewniają zachowanie sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu przed Prezesem Urzędu. W ocenie tego autora sądy powszechne nie mają żadnych podstaw prawnych ani instrumentów prawnych do kontroli postępowania toczącego się przed Prezesem Urzędu – tak M. Błachucki, *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych*, https://depot.ceon.pl/handle/123456789/1572 – dostęp z dnia 4 grudnia 2018 r., s. 156.

1077 W tym kontekście zob. wyrok SN z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. III SK 5/09, Lex nr 794890, w którym SN wskazał, że uchylenie decyzji Prezesa UOKiK może nastąpić tylko w takim przypadku uchybień proceduralnych, które nie mogą być sanowane w drodze zmiany decyzji na etapie postępowania sądowego. W ocenie SN „podstawą do uchylenia decyzji Prezesa Urzędu może być potrzeba dokonania w całości niezbędnych dla sprawy ustaleń". W związku z tym, że w tym samym wyroku SN stwierdził, iż sąd powinien pominąć przy ustalaniu stanu faktycznego te dowody, które zostały zgromadzone przez Prezesa UOKiK z naruszeniem prawa, można przyjąć, że pozyskanie przez Prezesa UOKiK dowodów z naruszeniem wolności od samooskarżania może być podstawą uchylenia decyzji tylko w sytuacji, gdy po wyeliminowaniu z materiału dowodowego „skażonych" dowodów konieczne jest przeprowadzenie w całości postępowania dowodowego w sprawie. Wydaje się, że w praktyce taka sytuacja może występować niezmiernie rzadko.

1078 Tak w uzasadnieniu wyroku SN z dnia 3 października 2013 r., sygn. III SK 67/12, OSNAPiUS 2014 Nr 5, poz. 79, str. 271.

czył zarzuty dotyczące ustaleń faktycznych, co wynikało z założenia, że w postępowaniu toczącym się na skutek odwołania od decyzji sąd ma obowiązek samodzielnie dokonać tych ustaleń. Na tej podstawie można przyjąć, że ustalenie przez sąd, iż Prezes Urzędu pozyskał określone informacje lub dokumenty z naruszeniem prawa przedsiębiorcy do samooskarżania, a następnie oparł na nich ustalenia faktyczne, nie skutkuje uchyleniem decyzji, gdyż sąd nie może w postępowaniu dokonywać ustaleń faktycznych wyłącznie w oparciu o materiał dowodowy zgromadzony przez Prezesa Urzędu, lecz powinien przeprowadzić własne postępowanie dowodowe.

Mając powyższe na uwadze, trzeba stwierdzić, że eliminacja przez sąd z materiału postępowania dowodów pozyskanych z naruszeniem wolności od samooskarżania nie jest równoznaczna z tym, że dowód zostanie „bezpowrotnie" usunięty z postępowania. Sąd rozpatrujący odwołania od decyzji Prezesa Urzędu jest sądem merytorycznym, a to oznacza, że prowadzi własne postępowanie dowodowe w sprawie. Eliminacja z akt postępowania administracyjnego dowodów uzyskanych na skutek przekroczenia przez Prezesa Urzędu uprawnienia z art. 50 ust. 1 albo art. 105d ust. 1 uokik nie pozbawia Prezesa Urzędu inicjatywy dowodowej w zakresie przeprowadzenia w postępowaniu sądowym dowodu z przesłuchania świadków i stron. Niezłożenie przez stronę zeznań albo złożenie zeznań niewiarygodnych w świetle pozostałego materiału dowodowego może zaś skutkować niekorzystnymi dla strony skutkami procesowymi (art. 233 § 1 k.p.c.). Z drugiej strony trzeba wskazać, że w sytuacji pominięcia przez sąd zakwestionowanych dowodów i jednocześnie braku postępowania dowodowego w zakresie okoliczności zawartych w pominiętym materiale dowodowym, materiał dowodowy zgromadzony w sprawie może okazać się niewystarczający do wydania wyroku. W takiej sytuacji sąd powinien uchylić decyzję Prezesa Urzędu. Uchylenie decyzji nie jest jednak równoznaczne z zakończeniem postępowania administracyjnego prowadzonego wobec przedsiębiorcy, lecz wiąże się z koniecznością uzupełnienia dowodów przez Prezesa Urzędu, a następnie z ponownym wydaniem decyzji w sprawie[1079]. Ponownie wydana decyzja może zawierać rozstrzygnięcie podobne jak zawarte w decyzji uchylonej. W związku z uzupełnieniem materiału dowodowego inaczej może wyglądać uzasadnienie tej decyzji.

Reasumując – uprawnienie sądu do badania naruszeń proceduralnych dokonanych przez Prezesa Urzędu pozwala na postrzeganie sądu jako gwaranta przestrzegania zasad sprawiedliwości proceduralnej w sprawach z zakresu ochrony konkurencji. W przypadku naruszenia wolności od samooskarżania wskazane uprawnienie sądu nie powoduje jednak znacznego poprawienia sytuacji procesowej przedsiębiorcy. Zarówno gdy przyjąć, że wady proceduralne postępowania polegające na pozyskaniu dowodów z naruszeniem wolności od samooskarżania nie stanowią podstawy uchylenia decyzji, jak i przyjmując, że mogą stanowić podstawę uchylenia decyzji, to Prezes Urzędu nie ponosi ryzyka procesowego związanego z nadużyciem uprawnień procesowych, gdyż może powtórzyć i uzupełnić postępowanie dowodowe. Postępowanie sądowe nie odgrywa zatem dyscyplinującej roli w odniesieniu do prowadzonego postępowania administracyjnego.

1079 K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję*, Warszawa 2011, s. 463.

7.3 Dotychczasowe orzecznictwo sądowe dotyczące wolności od samooskarżania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję

W dotychczasowym orzecznictwie krajowym problem naruszania przez Prezesa Urzędu wolności od samooskarżania nie był szeroko badany, a analiza istniejącego orzecznictwa prowadzi do wniosku, że sądy krajowe, jakkolwiek uznają się za uprawnione do badania zarzutów związanych z naruszeniem tej wolności, to jednakże postrzegają obowiązek przekazywania przez przedsiębiorcę informacji i dokumentów bardzo restrykcyjnie. Przykładem jest wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 9 listopada 2011 r.[1080], w którym sąd, ustosunkowując się do zarzutów pełnomocnika przedsiębiorcy, iż sposób pozyskiwania przez Prezesa Urzędu informacji narusza prawo przedsiębiorcy do obrony, stwierdził:

> „Zgodnie (…) z art. 45 uokik, przedsiębiorcy i związki przedsiębiorców są obowiązani do przekazywania wszelkich koniecznych informacji i dokumentów na żądanie Prezesa Urzędu, zaś żądanie to powinno zawierać m.in. pouczenie o sankcjach za nieudzielenie informacji lub za udzielenie informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd. W świetle powyższego dziwi zatem sugestia powoda, iż obowiązek przedstawiania organowi antymonopolowemu informacji zgodnych z prawdą mógłby w jakikolwiek sposób wpływać na możliwość wypowiedzenia się w sprawie i obronę własnych praw".

Tym samym uznał zarzuty powoda za „całkowicie bezpodstawne i niezrozumiałe".

Bardzo restrykcyjnie do zagadnienia wolności od samooskarżania podchodzi także Sąd Apelacyjny w Warszawie. W wyrokach z dnia 20 grudnia 2016 r.[1081] i z dnia 25 stycznia 2017 r. [1082] Sąd Apelacyjny badał zarzuty dotyczące naruszania wolności od samooskarżania się w związku z wykorzystaniem przez Prezesa Urzędu materiału dowodowego załączonego do wniosku leniency, który to wniosek ostatecznie nie został przez Prezesa Urzędu przyjęty. W wyroku z dnia 20 grudnia 2016 r. Sąd Apelacyjny doszedł do przekonania, że wystąpienie z wnioskiem leniency jest oparte na zasadzie dobrowolności i nie narusza prawa strony do niezeznawania przeciwko sobie. W ocenie sądu przedsiębiorca ma obowiązek udzielania informacji na żądanie Prezesa UOKiK, tj. odpowiedzi na pytania odnośnie do faktów i dostarczania dokumentów, nawet jeżeli te informacje mogą być wykorzystane do dokonania ustaleń niekorzystnych dla tego przedsiębiorcy. W swojej argumentacji sąd odwołał się do wyroku w sprawie *Orkem*[1083] i, co istotne, dokonał jego interpretacji w sposób wykluczający możliwość powołania się przez przedsiębiorców na wolność od samooskarżania się w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji[1084]. W uzasadnieniu wyroku z dnia 25 stycznia 2017 r. Sąd Apelacyjny odwołał się natomiast do wyroku ETPCz w sprawie *O¤Halloran*

1080 Sygn. XVII Ama 61/10, niepubl.
1081 Sygn. VI ACa 1539/15, Legalis nr 1581260.
1082 Sygn. VI ACa 1673/15, Lex nr 2249976.
1083 Wyrok TS z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87 *Orkem p. Komisji*, Zb. Orz. 1989, s. 3283.
1084 Cyt. z uzasadnienia wyroku: „Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z 18 października 1989 r. w sprawie 374/87 stwierdził, że wolność od samooskarżania się dotyczy jedynie osób fizycznych w sprawach karnych oraz, że mimo, iż można powoływać się na art. 6 Konwencji w sprawie dotyczącej prawa konkurencji, to jednak ani z tego przepisu, ani z dotychczasowego orzecznictwa nie wynika, by zawierał on prawo do niezeznawania przeciwko sobie".

i Francis[1085] i wskazał, że ETPCz odrzucił w tym wyroku zapatrywanie, że prawo do zachowania milczenia i wolność od samooskarżania się mają charakter absolutny i znajdują zastosowanie do wszelkich przypadków bezpośredniego przymuszenia oskarżonego do złożenia zeznań wbrew jego woli. Tym samym nie każdy przypadek bezpośredniego przymusu automatycznie prowadzi do niedopuszczalnego naruszenia praw podstawowych. Zagwarantowane w art. 6 EKPCz prawo do uczciwego procesu ma bezwarunkowy charakter, ale ocena tego, co konstytuuje prawo do uczciwego procesu nie może być dokonywana przy zastosowaniu jednej nieróżnicowanej reguły, lecz musi być oceniana na podstawie okoliczności konkretnej sprawy. Sąd Apelacyjny podkreślił przy tym, że w zbliżonym kierunku idzie unijna judykatura. Jak wskazał, w wyroku w sprawie *Mannesmannröhren-Werke AG*[1086] Sąd stanął na stanowisku, że uznanie istnienia absolutnego prawa do zachowania milczenia wykraczałoby poza to, co jest konieczne dla realizacji prawa przedsiębiorców do obrony, i prowadziłoby do nieuzasadnionego ograniczenia efektywności działań Komisji Europejskiej. W wyroku w sprawie *SGL Carbon*[1087] TS uznał natomiast, że przedsiębiorca nie może uchylić się „od uczynienia zadość żądaniu dostarczenia dokumentów ze względu na to, że w razie jego spełnienia byłoby ono zmuszone do świadczenia przeciwko samemu sobie".

W obu przywołanych powyżej wyrokach Sądu Apelacyjnego zapadło rozstrzygnięcie niekorzystne dla przedsiębiorcy. Sąd Apelacyjny, odwołując się do orzecznictwa ETPCz i TS, uznał, że wykorzystywanie przez Prezesa Urzędu dokumentów i informacji dostarczonych przez przedsiębiorcę we wniosku leniency nie narusza wolności od samooskarżania się, a w toku postępowania „nie podlegają ochronie nieuzasadnione oczekiwania przedsiębiorcy, który liczy na skorzystanie z uczestnictwa w programie *leniency*". Organ antymonopolowy może wykorzystać dowody przedstawione przez przedsiębiorcę liczącego na uzyskanie korzyści wiążących się z udziałem w programie *leniency*, skoro dostarczenia takich dowodów mógłby żądać od przedsiębiorcy.

Przywołane orzecznictwo SOKiK i Sądu Apelacyjnego w Warszawie może być uznane za kontrowersyjne. Pozytywnie należy ocenić fakt, iż sądy podjęły się zbadania zarzutów dotyczących naruszenia wolności od samooskarżania, że nie odmówiły możliwości powoływania się na wolność od samooskarżania przez osoby prawne oraz że przy badaniu zarzutów Sąd Apelacyjny odwołał się do orzecznictwa ETPCz i TS. Warto przy tym odnotować, że poszukując wzorców w orzecznictwie ETPCz, Sąd Apelacyjny nie odwołał się do wyroków ETPCz dotyczących zasady domniemania niewinności i wolności od samooskarżania, jakie zapadały w sprawach karnych *sensu stricto*, lecz do wyroku w sprawie *O'Halloran i Francis*, która dotyczyła kontrowersyjnego rozstrzygnięcia odnoszącego się do obowiązku podania przez właściciela pojazdu danych osoby, której powierzył pojazd. Z drugiej strony, można odnieść wrażenie, że Sąd Apelacyjny przywołał wyroki ETPCz i TS nieadekwatnie do badanego stanu

---

1085 Wyrok ETPCz z dnia 29 czerwca 2007 r. w sprawie *O'Halloran i Francis p. Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 15809/02 i 25624/02. Wyrok dotyczył odmowy przez właściciela samochodu podania danych kierującego pojazdem w sytuacji przekroczenia dozwolonej prędkości i został omówiony szczegółowo w Rozdziale III pkt 4.2 niniejszej pracy.
1086 Wyrok Sądu z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie *T-112/98 Mannesmannröhren-Werke AG p. Komisji*, Zb. Orz. 2001, s. II-729, pkt 66.
1087 Wyrok TS z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie C-301/04 P *Komisja p. SGL Carbon AG*, Zb. Orz. 2006, s. I-05915.

faktycznego. Trzeba mieć na uwadze, że w badanych przez Sąd Apelacyjny sprawach przedsiębiorcy dostarczali informacji wskazujących na dokonanie naruszenia nie na wezwanie organu wystosowane w trybie art. 50 ust. 1 uokik, lecz dobrowolnie, licząc na uwzględnienie złożonych wniosków leniency. Ponadto, dokonując interpretacji wyroków ETPCz i TS, Sąd Apelacyjny zawęził ich faktyczne znaczenie. Interpretacja dokonana przez Sąd Apelacyjny prowadzi do wniosku, że przedsiębiorca ma absolutny obowiązek dostarczania informacji organowi antymonopolowemu, gdy tymczasem z wyroków w sprawach *Orkem*, *Mannesmannröhren-Werke* i *SGL Carbon* wynika, że Komisja jest uprawniona do żądania od przedsiębiorstwa dostarczenia wszystkich koniecznych informacji i dokumentów, nawet gdy mają one charakter inkryminujący, jednakże nie może zmuszać przedsiębiorstwa do udzielenia odpowiedzi na pytania, które stanowiłyby przyznanie do istnienia naruszenia, którego obowiązek udowodnienia spoczywa na Komisji. Z tego względu wyroki Sądu Apelacyjnego są zgodne z linią orzeczniczą TS zapoczątkowaną w wyroku *Mannesmannröhren-Werke* tylko ze względu na to, że do naruszenia wolności od samooskarżenia nie dochodzi, w sytuacji gdy przedsiębiorca dostarcza organowi informacji, nie będąc do tego zobowiązany. Gdyby jednak żądane przez Prezesa Urzędu informacje były gromadzone w trybie art. 50 ust. 1 uokik, to sposób rozumowania Sądu Apelacyjnego byłby niezgodny z orzecznictwem unijnym.

Warto jednocześnie odnotować, że Sąd Apelacyjny w Warszawie utrzymuje w zakresie wolności od samooskarżania linię orzeczniczą opartą na wyrokach ETPCz i TK dotyczących wykroczeń drogowych także w rozstrzygnięciach dotyczących innych organów regulacyjnych, o czym świadczy wyrok z dnia 25 stycznia 2017 r.[1088] wydany w sprawie odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej. W wyroku tym Sąd Apelacyjny w Warszawie odwołując się do m.in. wyroku TK z dnia 30 września 2015 r., sygn. akt K 3/13 [1089], uznał, że „reguły ochrony przedsiębiorców wypracowane w orzecznictwie sądów europejskich są w pełni zgodne z polskimi standardami konstytucyjnymi".

Niewiele jest orzeczeń dotyczących spraw z zakresu prawa konkurencji, w których Sąd Najwyższy wypowiadał się o wolności od samooskarżania. Orzeczenia, które dotychczas zapadły, odnoszą się do ciężaru dowodu w postępowaniu w sprawach praktyk ograniczających konkurencję.

W wyroku z dnia 27 października 2015 r.[1090] Sąd Najwyższy analizował sprawę, w której Prezes Urzędu nałożył na przedsiębiorcę karę pieniężną w związku z udzieleniem nieprawdziwych informacji w odpowiedzi na wezwanie do wskazania przyczyn wyeliminowania dystrybutorów z systemu dystrybucji. W złożonej skardze kasacyjnej powód zwracał się o rozstrzygnięcie, czy art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik w zw. z art. 50 ust. 1 uokik w zakresie, w jakim penalizuje przejawy prawa przedsiębiorców do obrony w toku postępowania antymonopolowego, nie prowadzi do naruszania wolności od samooskarżania[1091]. Niestety Sąd Najwyższy uznał, że skarga powoda w tej sprawie jest zasadna wyłącznie w zakresie nieproporcjonalności nałożonej na powoda kary

---

1088 **Sygn. VI ACa 1649/15, Lex** nr 2249960.
1089 Szersze omówienie tego wyroku TK zob. Rozdział V 3.5.2.3.
1090 Sygn. III SK 3/15, Lex nr 1963390.
1091 Szczegółowy opis sprawy zob. A. Mlostoń-Olszewska, *Uprawnienie organu antymonopolowego do żądania przekazania przez przedsiębiorcę informacji. Różnice pomiędzy rozwiązaniem unijnym a polskim*, w: T. Skoczny (red.), *Prawo konkurencji. 25 lat*, Warszawa 2016, s. 298–299

pieniężnej i w związku z tym nie zajął się szczegółową analizą zagadnienia wolności od samooskarżania. Wskazał jedynie, że art. 50 ust. 1 uokik służy do pozyskiwania przez Prezesa Urzędu dowodów, a kara z art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik ma na celu przymuszenie adresata wezwania do przekazania prawdziwych informacji. Dla ustalenia tej kary istotne jest, jakie znaczenie mają żądane informacje dla przebiegu postępowania i jego wyników. W tej sprawie kara nałożona na powoda była nieproporcjonalna, gdyż udzielenie nieprawdziwych informacji nie rzutowało na możliwość przypisania powodowi stosowania praktyki ograniczającej konkurencję. Sąd Najwyższy wskazał jednocześnie, że organ nie powinien ograniczać się w poszukiwaniu dowodów wskazujących na skutki porozumienia do informacji pozyskiwanych od przedsiębiorcy. Ponadto w przypadku wykazania przez organ zawarcia porozumienia cenowego to na przedsiębiorcy spoczywa ciężar dowodu wykazania, że porozumienie to nie było realizowane. Ze wskazanego wyroku Sądu Najwyższego można wyprowadzić wniosek, że korzystanie przez Prezesa Urzędu z art. 50 ust. 1 uokik nie narusza wolności od samooskarżania, gdyż nie zwalnia Prezesa Urzędu z przeprowadzenia postępowania dowodowego. Materiał zgromadzony w postępowaniu na podstawie art. 50 ust. 1 uokik nie powinien zatem stanowić jedynej podstawy rozstrzygnięcia. Po drugie z wyroku wynika, że ciężar wykazania nieistnienia porozumienia spoczywa na przedsiębiorcy. Zatem wolność od samooskarżania nie oznacza, że strona jest zwolniona z aktywności dowodowej w postępowaniu. Strona powinna podejmować inicjatywę dowodową w zakresie wykazywania okoliczności dla niej korzystnych.

W wyroku z dnia 13 czerwca 2017 r.[1092] Sąd Najwyższy dokonał oceny art. 10 ust. 3 uokik[1093] w zakresie, w jakim przepis ten nakłada na powoda ciężar udowodnienia zaprzestania naruszenia, w sytuacji gdy powód zaprzecza stosowaniu porozumienia ograniczającego konkurencję. Z argumentacji powoda wynikało, iż w sytuacji, w której powód zaprzeczał stosowaniu zarzucanego mu porozumienia ograniczającego konkurencję, nałożenie na niego obowiązku udowodnienia, że zaprzestał stosowania praktyki, narusza przywilej wolności od samooskarżania. Dokonując oceny zarzutu, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że

> „art. 10 ust. 3 uokik w zakresie, w jakim nakłada na przedsiębiorcę ciężar dowodu, że praktyka została zaniechana, nie narusza wolności od samooskarżania, jeżeli z faktu przedstawienia stosownych dowodów oraz z ich treści nie będą wyprowadzane przez organ lub sądy ustalenia w przedmiocie samego naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję, a jedynie ustalenia co do daty zaprzestania stosowania praktyki".

W przywołanym wyroku Sąd Najwyższy potwierdził zatem możliwość powoływania się przez przedsiębiorców na wolność od samooskarżania i jednocześnie określił, w jaki sposób Prezes Urzędu powinien dokonywać oceny dowodów potwierdzających zaniechanie stosowania praktyki, aby nie naruszyć tej wolności. Z analizy uzasadnienia wyroku można wyprowadzić wniosek, że w interesie procesowym przedsiębiorcy leży przeprowadzenie dowodów na okoliczność, iż od określonej daty jego zachowanie nie ma cech praktyki, jaką zarzuca mu Prezes Urzędu. Nie chodzi zatem o to, by przedsiębiorca udowodnił, że zaniechał praktyki, tylko o to, aby udowodnił zmianę, od

1092 Sygn. III SK 43/16, Legalis nr 1715195.
1093 Chodziło o przepis art. 10 ust. 3 nieobowiązującej już ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 244). Brzmienie przepisu zostało powtórzone w art. 10 ust. 3 aktualnie obowiązującej uokik.

określonej daty, zarzucanego zachowania rynkowego. Mając to na uwadze, za niedopuszczalne trzeba by było uznać kierowanie przez Prezesa Urzędu do przedsiębiorców pytań, od kiedy zaniechali praktyki, dopuszczalne byłoby jednak zapytanie o to, w jakiej dacie przedsiębiorca zaniechał albo zmienił swój sposób postępowania. Jednocześnie przekazanie informacji o zmianie lub zaniechaniu praktyki nie może być uznane przez Prezesa Urzędu za dowód stosowania praktyki.

Reasumując – sądy mogą być postrzegane jako gwarant przestrzegania przez Prezesa Urzędu wolności od samooskarżania w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Dotychczasowe orzecznictwo sądowe w powyższym zakresie nie jest jednak liczne i już na obecnym etapie można zauważyć rysującą się linię orzeczniczą, w świetle której wolność od samooskarżania w postępowaniach w sprawach konkurencji nie ma charakteru absolutnego, a zakres jej zastosowania zależy od okoliczności danej sprawy. Dodatkowo sposób postrzegania przez sądy sytuacji przedsiębiorcy w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję wskazuje, iż przedsiębiorca nie korzysta w postępowaniach w sprawach konkurencji ze wszystkich uprawnień, jakie przysługują oskarżonemu w postępowaniach z zakresu *hard core of criminal law*. Przede wszystkim wynika to z tego, że na przedsiębiorcy spoczywa obowiązek podejmowania aktywności dowodowej w określonym zakresie.

7.4 Wykorzystywanie informacji i dokumentów stanowiących owoce drzewa zatrutego

Problemem wymagającym odrębnych rozważań jest to, czy zasady sądowej weryfikacji uchybień proceduralnych popełnionych przez Prezesa Urzędu mają zastosowanie do tzw. owoców drzewa zatrutego. Pojęcie „owoców zatrutego drzewa" jest pochodną obowiązującej w prawie amerykańskim reguły wyłączenia dowodów i odnosi się w metaforyczny sposób do skutków nielegalnych działań policji gromadzącej w toczącym się postępowaniu karnym materiał dowodowy, mający później stanowić element postępowania przed sądem[1094]. „Drzewem" jest dowód (tzw. bezpośredni, pierwotny) „zatruwany" niezgodnym z prawem działaniem funkcjonariuszy, którzy w ten sposób uzyskują dostęp do „owoców", czyli kolejnych dowodów (tzw. pośrednich, wtórnych)[1095].

Zagadnienie dopuszczalności wykorzystywania owoców drzewa zatrutego wydaje się warte uwagi m.in. z tego względu, że rozstrzygnięcie tego zagadnienia zależy od ustalenia, czy do dokonania przez sąd oceny postępowania dowodowego przeprowadzonego przez Prezesa Urzędu zastosowane zostaną standardy ochrony praw oskarżonego obowiązujące w postępowaniu karnym, czy też standardy procesu cywilnego. Sąd Najwyższy, aprobując pogląd o konieczności stosowania do weryfikacji postępowania antymonopolowego standardów ochrony praw oskarżonego obowiązujących w postępowaniu karnym, miał na uwadze przede wszystkim te standardy, które mogą mieć wpływ

---

1094 Szeroko na temat ewolucji pojęcia owoców drzewa zatrutego w prawie amerykańskim zob. S. Waltoś, *Owoce drzewa zatrutego*, Kraków 2010, s. 231 i nast.; także M. Popiel, *Fruit of the poisonous tree doctrine in Anglo-American and Polish legal systems*, w: M. Czerwińska, P. Czarnecki (red.), *Katalog dowodów w postępowaniu karnym*, Warszawa 2014.
1095 Cyt. za P. Laider, *Analiza: Trujące owoce zatrutego drzewa*, Instytut Obywatelski, 9.03.2016, artykuł dostępny na stronie internetowej pod adresem http://www.instytutobywatelski.pl/ – dostęp z dnia 4 grudnia 2018 r.

na wymierzanie kar finansowych[1096]. Z tego względu wydaje się, że kwestia zastosowania przez sąd do oceny owoców drzewa zatrutego standardów prawa karnego nie jest jeszcze ostatecznie przesądzona i można rozważać, czy w powyższym zakresie nie powinny być stosowane zasady obowiązujące w postępowaniu cywilnym.

7.4.1 Problem dopuszczalności owoców drzewa zatrutego w polskiej procedurze karnej

Kwestia dopuszczalności dowodów pośrednio nielegalnych w postępowaniu karnym jest sporna. Do czasu wprowadzenia z dniem 1 lipca 2015 r.[1097] do k.p.k. art. 168a polska ustawa karnoprocesowa nie regulowała kwestii dowodów nielegalnych, pozostawiając ją do rozstrzygnięcia wyłącznie doktrynie i orzecznictwu. Problem wykorzystywania owoców zatrutego drzewa nie był wtedy postrzegany jednolicie.

I tak np. zdaniem Z. Sobolewskiego

> „doprowadzenie oskarżonego do przyznania się, nawet w sposób brutalny, nie podważa wiarygodności tzw. obiektywnych dowodów odnalezionych dzięki wskazówkom zawartym w wymuszonych wyjaśnieniach. Zatem test wiarygodności nie skłania do odrzucenia takich dowodów. Poza tym dyskwalifikacja tych dowodów mogłaby prowadzić do rażącej niesprawiedliwości[1098]".

S. Waltoś wskazywał, że „dowody uzyskane dzięki wymuszonemu przyznaniu się nie tracą mocy dowodowej, jeśli tylko zostały zdobyte w czasie kolejnej czynności dowodowej"[1099]. S. Flasiński i T. Stępień twierdzili, że nie są pozbawione waloru inne dowody uzyskane w drodze wymuszonego przyznania[1100]. P. Kruszyński również opowiadał się za dopuszczalnością korzystania z dowodów pośrednio nielegalnych, wskazując, że nie można przejść do porządku dziennego nad dowodem uzyskanym wprawdzie *contra legem*, ale prowadzącym bezpośrednio do ujawnienia sprawcy poważnej zbrodni, np. zabójstwa, poprzez wskazanie przez niego, gdzie ukrył zwłoki[1101]. Zdaniem J. Skorupki zasada swobody dowodzenia stwarza możliwość wprowadzenia do postępowania karnego dowodów uzyskanych w sposób sprzeczny z prawem. Ponadto wszelkie kolejne dowody uzyskane dzięki dowodowi uzyskanemu w sposób sprzeczny z prawem posiadają atrybut legalnych[1102]. M. Żbikowska wskazywała, że dowód pośrednio skażony co do zasady może zostać wykorzystany w procesie karnym, co wynika zarówno z przyjęcia koncepcji autonomicznej legalności czynności procesowych, odwołania się do zasady prawdy materialnej oraz sprawiedliwości społecznej. Jednak dopuszczalna jest pewna elastyczność orzecznictwa w tym zakresie, co wynika m.in. z dyskrecjonalnej władzy sędziego. Odwołując się do obowiązujących praw człowieka oraz zasady lojalności procesowej, należałoby postulować odrzucenie, na etapie analizowania przez sąd materiału dowodowego, takich dowodów pośred-

---

1096 Tak w wyroku SN z dnia 14 kwietnia 2010 r., sygn. III SK 1/10, Legalis nr 385429.
1097 Dzień wejścia w życie ustawy z dnia 27 września 2013 r. ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego i innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 1247).
1098 Z. Sobolewski, *Wartość nielegalnie uzyskanego dowodu w postępowaniu karnym*, Annales UMCS, Sectio G, Vol. XXIII, Lublin 1976, s. 52.
1099 S. Waltoś, *Swoboda wypowiedzi osoby przesłuchiwanej w procesie karnym*, PiP, 1975, z. 10, s. 72.
1100 Sygn. VI KRN 326/78, OSN PG 1979, z. 4, poz. 67, Lex nr 17104.
1101 Sygn. II AKr 248/93, Lex nr 28077.
1102 D. Drajewicz, *Kontradyktoryjność procesu przed sądem I instancji w znowelizowanym KPK*, Monitor Prawniczy, 2014, z. 21, s. 1126.

nio nielegalnych, które uzyskane zostały poprzez torturowanie albo nieludzkie, poniżające traktowanie[1103]. M. Klejnowska wyrażała stanowisko, że dowody uzyskane dzięki dowodowi z wyjaśnień, który został dotknięty wadą, nie powinny być odrzucane wobec nieobowiązywania na gruncie procesu teorii owoców zatrutego drzewa[1104].

W piśmiennictwie prezentowane były również poglądy przeciwne. M. Czekaj kategorycznie wyłączał możliwość wykorzystania dowodów pośrednio nielegalnych, wskazując, że prawa człowieka są nadrzędne w stosunku do zasady prawdy obiektywnej[1105]. Podobnie o konieczności wykluczenia z postępowania dowodów pośrednio nielegalnych wypowiadał się A. Bulsiewicz[1106]. Przeciwnikiem możliwości wykorzystywania dowodów pośrednio nielegalnych był również T. Grzegorczyk, który wskazywał, że choć polski kodeks postępowania karnego nie reguluje kwestii dowodów, o których organ dowiedział się z dowodów pozyskanych z nielegalnego źródła lub w sposób niezgodny z prawem, to bez wątpienia nie można zgodzić się z tezą, że skoro z art. 171 k.p.k. nie wynika wyraźny zakaz wykorzystania dowodów uzyskanych w niedopuszczalny sposób, to dowód taki można odtworzyć. Takie podejście byłoby w istocie obejściem zakazu dowodowego wynikającego z art. 171 § 6 k.p.k., nie może być zatem uznane za dopuszczalne[1107]. J. Kędzierski także wskazywał, że

> „chociaż przepisy k.p.k. nie podają wprost negatywnych dla organów oskarżenia konsekwencji pozyskania dowodu z naruszeniem przepisów, to w demokratycznym państwie prawnym, gwarantującym obywatelom poszanowanie czci i godności osobistej jedyną możliwą konsekwencją jest uznanie przez sąd takiego dowodu za nieistniejący[1108]".

Analiza piśmiennictwa prowadzi do konkluzji, że w okresie przed wprowadzeniem do k.p.k. art. 168a przedstawiciele nauki w większości opowiadali się jednakże za dopuszczalnością wykorzystywania dowodów pośrednio nielegalnych.

Problem dopuszczalności dowodów pośrednio nielegalnych ujmowany był niejednolicie również w orzecznictwie. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 18 listopada 1978 r.[1109] nie zdyskwalifikował możliwości wykorzystania w procesie dowodów pośrednio nielegalnych. Sąd zarzucił prowadzącym dochodzenie, że zadowolili się przyznaniem się oskarżonej do winy w czasie składania przez nią wyjaśnień w warunkach wyłączających swobodę wypowiedzi, zamiast ustalić, co stało się ze skradzionymi przedmiotami. Tymczasem „ujawnienie za pośrednictwem oskarżonej miejsca przechowywania lub nabywcy tych przedmiotów stanowiłoby ważki dowód jej winy i wiarygodności złożonych przez nią wyjaśnień". Sąd Okręgowy w Białymstoku w wyroku z dnia 26

1103 J. Skoczeń, *Istota dowodów nielegalnych*, Forum Prawnicze, 2015, s. 49, artykuł dostępny na http://www.forumprawnicze.eu/ – dostęp z dnia 4 grudnia 2018 r.
1104 A. Bojańczyk, *Jaki jest zakres nowego zakazu dowodowego obejmującego dowody uzyskane za pomocą czynu zabronionego?*, Palestra, 2014, nr 10, s. 102.
1105 Sygn. III K 224/08, http://www.bialystok.so.gov.pl/.
1106 Sygn. II AKa 18/10, OSAB 2010 Nr 1, s. 32–39.
1107 K. Boratyńska, A. Sakowicz w: C. Kulesza (red.), *Criminal plea bargains in the english and the polish administration of justice systems in the context of the fair trial guarantees*, Białystok 2011, s. 130–132, którzy wskazali, że istnieją wątpliwości wobec zakazu użycia owoców drzewa zatrutego jako źródła informacji o przestępstwie.
1108 S. Flasiński, T. Stępień, *Z problematyki przesłuchania oskarżonego w warunkach wyłączających swobodę wypowiedzi*, Pr. Praw., 1985, nr 6, s. 32.
1109 P. Kruszyński, *Głos w dyskusji nad projektem zmian k.p.k.*, Pr. Praw., 1982, nr 1, s. 26.

listopada 2009 r.[1110] również potwierdził dopuszczalność dowodów pośrednio nielegalnych, stwierdzając, iż „o tym, czy dowód pośrednio skażony zostanie przyjęty i będzie stanowił podstawę ustaleń faktycznych decyduje sąd, uwzględniając rozmiary przekroczenia obowiązujących zakazów dowodowych, wagę sprawy i wiarygodność pochodzącego z nielegalnego źródła dowodu". Odmiennie odnośnie do dowodów pośrednio nielegalnych orzekł Sąd Apelacyjny w Białymstoku, który w wyroku z dnia 18 marca 2010 r.[1111], powołując się na przepisy art. 5 i 7 Konstytucji RP, jak i na międzynarodowy porządek prawny, orzekł, że owoce zatrutego drzewa nie mogą zostać wykorzystane w polskim procesie. Orzeczenie tego sądu spotkało się jednakże z krytyką w piśmiennictwie[1112]. Za niedopuszczalnością wykorzystywania w procesie dowodów uzyskanych w sposób sprzeczny z prawem, tj. przy niedochowaniu procedur, opowiedział się Sąd Apelacyjny w Krakowie w wyroku z dnia 2 lutego 1994 r.[1113], w którym wskazał, że uzyskanie dowodu z zeznań świadka bez odpowiedniego poinformowania go o jego uprawnieniach (art. 173 § 2 k.p.k.) powoduje, że dowód ten jest wadliwy, a wyrok oparty na takich zeznaniach jest nieprawidłowy jako „owoc zatrutego drzewa".

W dniu 1 lipca 2015 r. do k.p.k. został wprowadzony przepis art. 168a, który stanowił, że niedopuszczalne jest przeprowadzenie i wykorzystanie dowodu uzyskanego do celów postępowania karnego za pomocą czynu zabronionego, o którym mowa w art. 1 § 1 k.k. Celem wprowadzenia tej regulacji było ograniczenie działań wszystkich uczestników procesu (a zatem nie tylko działań organów ścigania) w procesie gromadzenia dowodów do takich, które są całkowicie zgodne z prawem. Jeszcze przed wejściem w życie przepis ten wywoływał spore kontrowersje. W piśmiennictwie wyodrębniły się dwie odrębne interpretacje dotyczące zakresu dowodów, jakich przepis ten dotyczy.

I tak, zdaniem D. Drajewicza nowelizacja k.p.k. nie wprowadza zasady owocu zatrutego drzewa, która dawałaby podstawę do eliminacji dowodu pochodzącego od dowodu przeprowadzonego wbrew prawu. Nowela wprowadza wyłącznie instytucję wykluczenia dowodu, który został przeprowadzony w taki sposób, że wypełniono znamiona czynu zabronionego pod groźbą kary. Ustawodawca nie przewiduje natomiast wykluczenia dowodów wynikających z tego dowodu, który został uzyskany za pomocą czynu zabronionego[1114]. Podobnie J. Skoczeń wskazywała, że dowody pośrednio nielegalne nie są objęte hipotezą przepisu art. 168a k.p.k. Przepis mówi o wyraźnej podstawie odrzucenia dowodów nielegalnych bezpośrednio i tylko wtedy, gdy zostały one uzyskane w sposób określony w tym przepisie, czyli za pomocą czynu zabronionego[1115]. A. Bojańczuk zwrócił uwagę, że przepis art. 168a obejmuje zarówno „przeprowadzenie", jak i „wykorzystanie" dowodu uzyskanego do celów postępowania karnego za pomocą czynu zabronionego. Uznał, że „wykorzystanie dowodu" powinno być interpretowane w sposób wąski, tzn. jedynie jako wykorzystanie dowodu jako źródła informacyjnego o dalszych czy innych dowodach. Przemawia za tym aksjologia procesu karnego i czołowe miejsce, jakie zajmuje w nim zasada prawdy materialnej, a ponadto zasada, iż zakazy powinny

---

1110 J. Skorupka, *Sprawiedliwość proceduralna jako cel procesu karnego*, w: J. Skorupka (red.), *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa Profesor Zofii Świdy*, Warszawa 2009, s. 60–61.
1111 M. Żbikowska, *Dowód pośrednio nielegalny w polskim procesie karnym*, Wojskowy Przegląd Prawniczy, 2012, z. 1–2, s. 118.
1112 M. Klejnowska, *Oskarżony jako osobowe źródło informacji o przestępstwie*, Zakamycze 2004, s. 309.
1113 M. Czekaj, *Swoboda wypowiedzi oskarżonego*, Palestra, 1988, nr 7, s. 99.
1114 A. Bulsiewicz, *Narkoanaliza i hipnoza w procesie karnym*, Pr. Praw., 1986, nr 3, s. 45.
1115 T. Grzegorczyk, *Dowody w procesie karnym*, Biblioteka Aplikanta, Warszawa 1998, s. 24.

być interpretowane w sposób możliwie ścisły[1116]. Za szeroką interpretacją art. 168a k.p.k., tj. obejmującą zakaz przeprowadzania i wykorzystywania zarówno dowodów bezpośrednio nielegalnych, jak i pośrednio nielegalnych, opowiedział się natomiast K. Dąbkiewicz, który stanął na stanowisku, że przepis ten należy interpretować w sposób rozszerzający, a zatem że dotyczy on zarówno dowodów bezpośrednio, jak i pośrednio nielegalnych[1117]. Podobnie M. Warchoł twierdził, że projektowany art. 168a k.p.k. rozciąga się na dowody skażone pośrednio[1118]. Za rozstrzygające ten spór należy uznać stanowisko Sądu Najwyższego, który uznał, że art. 168a k.p.k. nie wprowadza zakazu wykorzystywania „owoców zatrutego drzewa", gdyż dotyczy jedynie zakazu przeprowadzenia i wykorzystania dowodu bezpośrednio nielegalnego[1119].

Z dniem 15 kwietnia 2016 r. przepis art. 168a k.p.k. został znowelizowany[1120]. Obecnie stanowi, że dowodu nie można uznać za niedopuszczalny wyłącznie na tej podstawie, iż został uzyskany w związku z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego, o którym mowa w art. 1 § 1 k.k., chyba że dowód został uzyskany w związku z pełnieniem przez funkcjonariusza publicznego obowiązków służbowych w wyniku: zabójstwa, umyślnego spowodowania uszczerbku na zdrowiu lub pozbawienia wolności. Z rządowego uzasadnienia projektu ustawy nowelizującej wynika, że przyjęty w nowelizacji kierunek zmian ma na celu modyfikację modelu postępowania karnego w kierunku przywrócenia aktywniejszej roli sądu w toku procesu, zapewnienie w maksymalnym stopniu zgodności ustaleń faktycznych z prawdą oraz zwiększenie efektywności ścigania. Proponowana reforma zakłada powrót do modelu procesu karnego zachowującego nadrzędność prawdy materialnej. Przy takim kierunku nowelizacji w ocenie projektodawcy regulacja art. 168a jest zbędna, gdyż wprowadza bardzo szeroki zakres zakazu dowodowego, niezależnie od okoliczności jego uzyskania, co może prowadzić do rezultatów niezamierzonych przez ustawodawcę[1121]. Na etapie konsultacji projekt nowelizacji spotkał się z krytyką, albowiem rozszerza dopuszczalność wykorzystania dowodów pozyskanych przez organy państwa w sposób sprzeczny z prawem. W opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych dotyczącej projektu nowelizacji wskazano, że nie jest możliwe zaakceptowanie stanu, w którym funkcjonariusze państwa, a więc władzy publicznej, mogliby gromadzić materiał dowodowy wbrew obowiązującemu prawu, a zgodnie z prawem, na podstawie tego materiału, obywatele mogli ponosić odpowiedzialność karną. W opinii tej wskazano też, że norma prawna wyrażona w art. 168a k.p.k. nie dotyczy dowodów pośrednio nielegalnych z tego względu, że w postępowaniu dowodowym obowiązuje zasada prawdy materialnej, a po drugie z tego względu, że zakazy dowodowe jako instytucje ograniczające możliwość dowodzenia powinny być interpretowane w sposób możliwie ścisły[1122].

1116 J. Kędzierski, *Doktryna owoców zatrutego drzewa*, Rzeczpospolita z dnia 30 kwietnia 2013 r., artykuł dostępny na stronie internetowej pod adresem http://prawo.rp.pl/ – dostęp z dnia 11 grudnia 2018 r.
1117 K. Dąbkiewicz, *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do zmian*, Warszawa 2015, s. 234–244.
1118 M. Warchoł, *Prawo do obrony w postępowaniu penalnym. Wybrane aspekty*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2014, s. 55; publikacja dostępna na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem https://www.rpo.gov.pl/ – dostęp z dnia 4 grudnia 2018 r.
1119 Wyrok SN z dnia 2 lutego 2016 r., sygn. IV KK 346/15, Legalis nr 1406413.
1120 Podstawą nowelizacji była ustawa z dnia 11 marca 2016 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 437).
1121 Por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw – druk sejmowy nr 207, http://www.sejm.gov.pl/.
1122 Opinia wraz z drukiem sejmowym nr 207 dostępna na stronie internetowej http://www.sejm.gov.pl/.

Znowelizowany przepis art. 168a k.p.k. wzbudził poważne wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich. Rzecznik Praw Obywatelskich złożył w Trybunale Konstytucyjnym wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją art. 168a k.p.k. W ocenie Rzecznika Praw Obywatelskich kwestionowana regulacja jest niezgodna z przepisami Konstytucji RP, w tym przede wszystkim z prawem do sądu, prawem do prywatności, prawem do ochrony tajemnicy komunikowania się, zakazem tortur, a także z art. 3 i 6 EKPCz. Z zasady praworządności wynika domniemanie, że organy państwa działają na podstawie i w granicach prawa. Tymczasem nowe przepisy zakładają, że organy władzy publicznej – skądinąd odpowiadające za praworządne postępowanie – nie tylko mogą postępować w sposób niezgodny z prawem, ale jest to z góry akceptowalne. Co więcej, nakazują wymiarowi sprawiedliwości opieranie swojej działalności na niepraworządnym działaniu organów władzy publicznej i ich funkcjonariuszy[1123].

Przepis art. 168a k.p.k. budzi wątpliwości i jest różnie interpretowany w piśmiennictwie. Przykładowo D. Drajewicz wskazuje, że obecne brzmienie przepisu dopuszcza możliwość korzystania z dowodów uzyskanych z naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego, o którym mowa w art. 1 § 1 k.k., dyskwalifikując jedynie dowód, który został uzyskany w związku z pełnieniem przez funkcjonariusza publicznego obowiązków służbowych, w wyniku: zabójstwa, umyślnego spowodowania uszczerbku na zdrowiu lub pozbawienia wolności[1124]. D. Drajewicz wskazuje jednocześnie, że w związku z tym, iż ustawodawca nie określił, czy zakaz wskazany w art. 168a k.p.k. dotyczy dowodu uzyskanego bezpośrednio za pomocą czynów zabronionych tam wymienionych, czy także obejmuje dowody uzyskane pośrednio, należy przyjąć, że zakaz dotyczy obu kategorii dowodów[1125]. Inne stanowisko w zakresie interpretacji art. 168a k.p.k. prezentuje D. Gruszecka, która wskazuje, że przepis ustanawia zasadę generalnej dopuszczalności dowodów pozyskanych za pomocą czynu zabronionego, o którym mowa w art. 1 § 1 k.k., lub z naruszeniem przepisów postępowania, z wyjątkiem sytuacji uzyskania takiego dowodu w związku z pełnieniem przez funkcjonariusza publicznego obowiązków służbowych, a także uzyskania takiego dowodu w wyniku zabójstwa, w wyniku umyślnego spowodowania uszczerbku na zdrowiu lub w wyniku pozbawienia wolności”[1126]. Tak samo wypowiada się A. Sakowicz, który uważa, że

> „obecne brzmienie przepisu statuuje nakaz dopuszczenia dowodu pozyskanego naruszeniem przepisów postępowania lub za pomocą czynu zabronionego, o którym mowa w art. 1 § 1 k.k., za wyjątkiem sytuacji, gdy dowód został uzyskany w związku z pełnieniem przez funkcjonariusza publicznego obowiązków służbowych oraz w wyniku: zabójstwa, umyślnego spowodowania uszczerbku na zdrowiu lub pozbawienia wolności[1127]”.

1123 Por. komunikat z dnia 10 maja 2016 r. pt. „Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie owoców zatrutego drzewa (art. 168a kodeksu postępowania karnego)” opublikowany na stronie internetowej Rzecznika Praw Obywatelskich pod adresem http://www.rpo.gov.pl/ – dostęp z dnia 4 grudnia 2018 r. Sprawa toczyła się w TK pod sygn. K 27/16. W związku z cofnięciem przez Rzecznika Praw Obywatelskich wniosku postanowieniem z dnia 29 kwietnia 2018 r. TK umorzył postępowanie w tej sprawie.
1124 D. Drajewicz, *Postępowanie karne przed sądem I instancji w świetle ustaw nowelizujących z 11.3.2016 r. i 10.6.2016 r.*, Monitor Prawniczy, 2017, nr 2, s. 73.
1125 Ibidem.
1126 D. Gruszecka w: J. Skorupka (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. 3. Warszawa 2018, s. 341.
1127 A. Sakowicz (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2018, Legalis, komentarz do art. 168a k.p.k.

Z zaprezentowanych stanowisk wynika, że w piśmiennictwie akceptowany jest pogląd o dopuszczalności dowodów pozyskanych w sposób nielegalny, jednak w różny sposób interpretowane są wyjątki od tej zasady. Warto w tym miejscu odnotować, że Sąd Apelacyjny w Białymstoku[1128] zaaprobował wykładnię przepisu prezentowaną przez D. Gruszecką i A. Sakowicza, wskazując, że pomiędzy sformułowaniem „chyba że dowód został uzyskany w związku z pełnieniem przez funkcjonariusza publicznego obowiązków służbowych" a zapisem „w wyniku: zabójstwa, umyślnego spowodowania uszczerbku na zdrowiu lub pozbawienia wolności" został umieszczony przecinek, co w ocenie sądu oznacza, że zakaz dowodowy dotyczy dwóch różnych okoliczności nielegalnego uzyskania dowodu: 1) związanych z działaniem funkcjonariusza publicznego w związku z pełnieniem przez niego obowiązków służbowych lub 2) związanych z zachowaniem stanowiącym zabójstwo, umyślny uszczerbek na zdrowiu lub pozbawienie wolności.

Dokonując podsumowania, trzeba stwierdzić, że kwestia dopuszczalności dowodów pośrednio nielegalnych w procesie karnym jest sporna, jednak w dotychczasowym piśmiennictwie przeważało stanowisko opowiadające się za dopuszczalnością wykorzystywania takich dowodów[1129]. Najnowsze brzmienie art. 168a k.p.k. nie dezaktualizuje tego stanowiska, gdyż przy interpretacji przepisu przyjmuje się, że w procesie karnym, poza wyjątkami wskazanymi w przepisie, dopuszczalne są dowody uzyskane w sposób sprzeczny z prawem, a zatem tym bardziej dopuszczalne są „owoce drzewa zatrutego". Niezależnie trzeba przyjąć, że art. 168a k.p.k. w ogóle nie reguluje kwestii „owoców drzewa zatrutego". Zgodnie z zasadą nieinterpretowania zakazów dowodowych w sposób rozszerzający należy przyjąć, że przepis ten odnosi się zatem tylko do dowodów bezpośrednio nielegalnych. To by oznaczało, że niedopuszczalność dowodu pozyskanego w związku z działaniem funkcjonariusza publicznego polegającym na pełnieniu przez niego obowiązków służbowych nie powoduje niedopuszczalności dalszych dowodów uzyskanych „za pomocą" dowodu nielegalnego. Przy zastosowaniu do postępowań w sprawach konkurencji standardu karnego działania Prezesa Urzędu w zakresie pozyskiwania informacji mogłyby być uznane za „działania funkcjonariusza publicznego w związku z pełnieniem przez niego obowiązków służbowych". W świetle art. 168a k.p.a. rozumianego w sposób zaproponowany przez D. Gruszecką oznaczałoby to, że informacje pozyskane bezpośrednio na skutek nadużycia uprawnień do pozyskiwania od strony informacji nie mogą być wykorzystane jako dowód w sprawie. Jednak dowody uzyskane dzięki tej informacji mogłyby już stanowić dowody w sprawie. Jeśliby zatem przyjąć, że do weryfikacji postępowania antymonopolowego przeprowadzonego przez Prezesa Urzędu mają zastosowanie odpowiednie zasady procesu karnego, to trzeba by stwierdzić, że sąd powinien pominąć przy ocenie sprawy dowód uzyskany z naruszeniem wolności od samooskarżania, lecz mógłby oprzeć ustalenia na dowodach pozyskanych przez Prezesa Urzędu w następstwie takiego dowodu.

7.4.2 Problem dopuszczalności owoców drzewa zatrutego w polskiej procedurze cywilnej

1128 Tak też w wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 3 kwietnia 2017 r., sygn. II AKa 182/16, Legalis nr 1636659.
1129 Por. uzasadnienie wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku z dnia 29 września 2016 r., sygn. II Aka 97/16, Legalis nr 1564494.

Sąd rozpatrujący odwołania od decyzji Prezesa UOKiK jest sądem cywilnym, który proceduje na podstawie przepisów k.p.c. Z tego względu zasadne staje się przeanalizowanie, czy zasady obowiązujące w procesie cywilnym mogą mieć wpływ na dopuszczenie dowodów pozyskanych przez Prezesa Urzędu w sposób nielegalny.

Analizując ten problem, w pierwszej kolejności należy wskazać, że w postępowaniu cywilnym brakuje wyraźnych regulacji dotyczących zakazu wykorzystywania dowodów uzyskanych w sposób sprzeczny z prawem[1130]. W piśmiennictwie wskazuje się jednak, że podstawę zakazu stosowania takich dowodów stanowią przepisy prawa procesowego oraz przepisy prawa materialnego[1131]. Jeśli chodzi o problematykę wykorzystywania dowodów sprzecznych z prawem procesowym, to znajduje ona głównie odbicie w przepisach prawa procesowego, które regulują kwestie zakazów dowodowych[1132]. Zakazami dowodowymi są przykładowo zakaz stosowania przepisów o środkach przymusowych do przesłuchania stron (art. 304 k.p.c. *in fine*)[1133]. Przepisy zawierające określone ograniczenia dowodowe mogą znaleźć się także w regulacjach pozakodeksowych, np. w prawie bankowym[1134]. Jeśli chodzi o przepisy prawa materialnego, to uzyskanie dowodu w sposób sprzeczny z prawem może wynikać z naruszenia podstawowych praw człowieka gwarantowanych art. 6 EKPCz, naruszenia przepisów Konstytucji albo kodeksu cywilnego[1135]. W piśmiennictwie wskazuje się, że w ramach oceny dowodów dokonywanej na podstawie art. 233 k.p.c. sąd ma obowiązek dokonania oceny legalności i wiarygodności dowodów i może dokonywać ustaleń w sprawie jedynie w oparciu tylko o dowody, które spełniają te wymogi[1136].

Tocząca się w piśmiennictwie dyskusja dotycząca zagadnienia dowodów nielegalnych w procesie cywilnym koncentruje się głównie na dopuszczalności wykorzystywania dowodów z potajemnego nagrania na taśmę, a zatem nie odnosi się w istocie do owoców drzewa zatrutego, ale do dowodów pozyskanych w sposób bezpośrednio sprzeczny z prawem. W tym zakresie wypowiadał się m.in. E. Wengerek, który dokonał zestawienia przepisów k.p.c. o dowodach z przepisami k.c. dotyczącymi dóbr osobistych (art. 23 k.c.). Zdaniem powołanego autora nie można uznać za dopuszczalne wykorzystywanie w postępowaniu cywilnym przedstawionego przez stronę dokumentu oraz innych przedmiotów, do których stosuje się przepisy o dokumentach, a zatem także nagrania magnetofonowego, jeżeli naruszają jedno z dóbr osobistych strony przeciwnej lub osób trzecich, bez ich zgody[1137]. Podobne stanowisko wyraził M. Krakowiak, którego zdaniem w postępowaniu cywilnym obowiązuje podstawowy, choć niewyrażony *expressis verbis*, zakaz wykorzystywania dowodów zgromadzonych przez strony w sposób bezprawny. Dla ustalenia bezprawności w uzyskaniu dowodu należy stwierdzić naruszenie przez stronę przepisów prawnych, w szczególności przepisów prawa karnego, prawa cywilnego, prawa administracyjnego, bądź też działanie sprzeczne z zasadami współżycia społecznego (dobrymi obyczajami). W związ-

---

1130 Ł. Błaszczak, K. Markiewicz, E. Rudowska-Ząbczyk (red.), *Dowody w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010, s. 37.
1131 Ibidem, s. 38.
1132 Szeroko na ten temat zob. J. Turek, *Czynności dowodowe sądu w procesie cywilnym*, Zakamycze 2003, s. 126 i nast.
1133 Ibidem, s. 135.
1134 Ł. Błaszczak, K. Markiewicz, E. Rudowska-Ząbczyk (red.), *Dowody…*, s. 38.
1135 Ibidem, s. 40.
1136 J. Turek, *Czynności dowodowe…*, s. 138.
1137 E. Wengerek, *Korzystanie w postępowaniu cywilnym ze środków dowodowych uzyskanych sprzecznie z prawem*, PiP, 1977, nr 2, s. 39–40.

ku z tym w jego ocenie prowadzenie rozmowy w sposób podstępny i wyłączający swobodę wypowiedzi skutkuje naruszeniem prawa i zasad współżycia społecznego i tym samym powoduje niedopuszczalność takiego dowodu, gdyż realizacja ochrony praw podmiotowych jednej ze stron postępowania nie może następować kosztem wyjęcia spod ochrony praw podmiotowych przeciwnika procesowego[1138]. A. Laskowska wskazuje, że zagadnienie dopuszczalności w procesie dowodów nielegalnych jest ściśle powiązane z przyjętymi przez państwo założeniami politycznoprawnymi oraz ideologicznymi. Przemiany polityczno-prawne, jakie miały miejsce po II wojnie światowej, doprowadziły do uznania zasady prawdy obiektywnej za naczelną zasadę postępowania, co powodowało dopuszczalność w procesie wszelkich dowodów mających znaczenie dla sprawy, a ograniczenia miały charakter wyjątkowy i dotyczyły dóbr objętych szczególną ochroną, takich jak: rodzina, dziecko, roszczenia pracownicze, roszczenia z czynu niedozwolonego, własność społeczna. Brak swobody wypowiedzi przy jej składaniu nie dyskwalifikował jej jako dowodu w sprawie. Osoba, która swoim zachowaniem wpłynęła na wypowiedź osoby przesłuchiwanej, mogła być pociągnięta do odpowiedzialności karnej lub służbowej[1139]. W wyniku przemian ustrojowych nastąpił powrót do tradycyjnych zasad procesu cywilnego. Obecnie w Polsce brak jest generalnego zakazu wykorzystywania w postępowaniu cywilnym dowodów uzyskanych w sposób sprzeczny z prawem, jednakże analiza przepisów Konstytucji RP, k.p.c., ustawy o ochronie danych osobowych, ustawy o ochronie informacji niejawnych i ratyfikowanych umów międzynarodowych uzasadnia tezę o niedopuszczalności wykorzystywania w procesie cywilnym dowodów uzyskanych w sposób sprzeczny z prawem[1140]. Podobnie wypowiada się T. Wiśniewski, który wskazuje, że „dowody uzyskane w sposób kolidujący z prawem należy na gruncie kodeksu postępowania cywilnego z góry dyskwalifikować", gdyż przemawia za tym stanowiskiem ostateczny wynik analizy przepisów Konstytucji, poszczególnych przepisów kodeksu cywilnego i kodeksu postępowania cywilnego, ustawy o ochronie informacji niejawnych oraz ratyfikowanych przez Polskę umów międzynarodowych. T. Wiśniewski podkreśla jednakże, że każdorazowo należy jednak rozważyć, czy dany dowód rzeczywiście uzyskany został bezprawnie[1141]. Nieco odmiennie postrzega problem A. Łazarska, która uznaje, że nie w każdym przypadku naruszenia tajemnicy komunikowania się będzie dochodziło do naruszenia dóbr osobistych. W jej ocenie tylko w szczególnych kategoriach spraw, np. rozwodowych czy ze stosunków rodzinnych, w których wykorzystywanie dowodu z nagrań rozmów stron może dotykać sfery intymnej uczestników, naruszenie tajemnicy komunikowania się prowadzi do naruszenia dóbr osobistych. Do takiego naruszenia nie dochodzi jednak w przypadku dotyczącym umowy pożyczki. Jak wskazuje A. Łazarska, „może się zdarzyć, że szczególna wartość, jaką jest godność człowieka będzie pozostawać w kolizji z inną cenną wartością, jaką jest prawda". Ustawodawca nie rozstrzygnął tej kolizji, ponieważ nie sformułował w tym przedmiocie jednoznacznego zakazu dowodowego. Z tego względu A. Łazarska postuluje, by kolizje każdorazowo rozstrzygać na gruncie danego stanu faktycznego, przy

1138 M. Krakowiak, *Potajemne nagranie na taśmę jako dowód w postępowaniu cywilnym*, Monitor Prawniczy, 24/2005, s. 1252, 1253.
1139 A. Laskowska, *Dowody w postępowaniu cywilnym uzyskane w sposób sprzeczny z prawem*, PiP, 2003, z. 12, s. 93.
1140 A. Laskowska, ibidem, s. 101.
1141 T. Wiśniewski, *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013, s. 79.

uwzględnieniu całokształtu sprawy, „z tym jednak wskazaniem, że prawo do rzetelnego procesu ma swoje źródło w godności człowieka”[1142].

W orzecznictwie można wyodrębnić dwa stanowiska. I tak, w wyrokach z dnia 13 listopada 2002 r.[1143] i z dnia 25 kwietnia 2003 r.[1144], które dotyczyły dopuszczalności wykorzystania w procesie nielegalnie nagranej rozmowy, Sąd Najwyższy wyjaśnił, że obrona usprawiedliwionego interesu prywatnego może być przesłanką, która może wyłączać bezprawność naruszenia dóbr osobistych, polegającego na sporządzeniu i wykorzystaniu potajemnego nagrania z rozmowy. Takie samo stanowisko zajął Sąd Apelacyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 23 stycznia 2013 r.[1145] oraz Sąd Apelacyjny w Białymstoku w wyroku z dnia 31 grudnia 2012 r.[1146] W uzasadnieniu wyroku Sądu Apelacyjnego w Białymstoku zaprezentowano stanowisko, że osobie, która sama – będąc uczestnikiem rozmowy – nagrywa wypowiedzi uczestniczących w tym zdarzeniu osób, nie można postawić zarzutu, że jej działanie jest sprzeczne z prawem, a co najwyżej dobrymi obyczajami, oraz że dopuszczalne jest przeprowadzenie dowodu z nagrań dokonanych osobiście przez osoby występujące w charakterze stron, które będąc uczestnikami rozmowy, nie naruszają przepisów chroniących tajemnicę komunikowania, a w przypadku naruszenia innych praw o charakterze bezwzględnym (dóbr osobistych, prawa do prywatności), brak bezprawności wynika z realizacji prawa do sądu.

Odmienne stanowisko zostało zaprezentowane w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 24 września 2010 r.[1147], w którym Sąd Najwyższy przyjął, że prawo do komunikowania się może być ograniczane jedynie w drodze ustawy. W tę linię orzeczniczą wpisuje się także wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 10 stycznia 2008 r.[1148] oraz wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 6 lipca 1999 r.[1149], w których sądy przyjęły, że uzasadniony interes prywatny nie wyłącza bezprawności podstępnego nagrywania rozmowy.

Stanowisko kompromisowe zajął w tej sprawie Sąd Apelacyjny w Szczecinie, który w wyroku z dnia 9 października 2014 r.[1150] uznał, że nie jest możliwe wypracowanie jednej generalnej dyrektywy zawierającej ocenę dowodu z potajemnego nagrania rozmowy i możliwości jego wykorzystania w postępowaniu sądowym. Zdaniem tego sądu

> „nie jest możliwe przyjęcie, że zasadą jest całkowita swoboda i dowolność w procesowym wykorzystywaniu dowodów uzyskanych z naruszeniem przepisów Konstytucji RP, konwencji czy też prawa cywilnego, podobnie jak i że zasadą jest bezwzględny i całkowity zakaz korzystania z takich właśnie dowodów. Jeżeli jedna ze stron przedstawia dowód z potajemnego nagrania rozmowy jako dowód na niekorzyść strony przeciwnej, to wówczas powinny być przy pomocy innych środków dowodowych, zwłaszcza dowodu z zeznań

1142 A. Łazarska, *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012, s. 323–324.
1143 Sygn. I CKN 1150/00, Legalis nr 58330.
1144 Sygn. IV CKN 94/01, Przegląd Sądowy, 2004, nr 12, s. 156, Legalis nr 62099.
1145 Sygn. I ACa 1142/12, Legalis nr 742268.
1146 Sygn. I ACa 504/11, OSAP 2013 Nr 1, s. 17, Legalis nr 665846.
1147 Sygn. IV CSK 87/10, Legalis 398022.
1148 Sygn. I ACa 1057/07, OSA 2009 Nr 11, poz. 35, s. 56, Legalis nr 180032.
1149 Sygn. I ACa 380/99, OSA 2001 Nr 4, s. 1, Legalis nr 48547.
1150 Sygn. I ACa 432/14, OSASzcz 2015 Nr 1, poz. 53, Legalis nr 1219089.

świadków lub z przesłuchania stron bardzo starannie i wnikliwie wyjaśnione przyczyny i okoliczności, w jakich nagranie zostało dokonane".

Jednocześnie warto odnotować, że Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 13 listopada 2002 r.[1151] zaprezentował stanowisko, iż granice bezprawności w wykorzystywaniu dowodów pozyskanych sprzecznie z prawem na gruncie postępowania cywilnego można ustalić, odwołując się do przepisów regulujących podsłuch operacyjny i procesowy w postępowaniu karnym. Zdaniem Sądu Najwyższego regulacje te stanowią istotną wskazówkę przy ocenie wyłączenia bezprawności podsłuchu na gruncie prawa cywilnego procesowego, gdyż wskazują na sytuacje, w jakich ustawodawca dopuszcza ograniczenie tajemnicy komunikowania się. Przeciwny pogląd zaprezentowała A. Łazarska, która wskazała, że nie można reguł prawa karnego dotyczących wyłączenia bezprawności przenosić bezpośrednio na grunt cywilnego prawa procesowego. Regulacje prawa karnego są bowiem częścią mechanizmu gwarancji procesu karnego i mają stanowić ochronę przed bezprawiem ze strony organów państwowych, relacje w postępowaniu cywilnym dotyczą zaś równorzędnych podmiotów[1152].

Analiza przedstawionych poglądów z doktryny i orzecznictwa pozwala postawić tezę, że gdyby do oceny dopuszczalności dowodów zgromadzonych przez Prezesa Urzędu w postępowaniu antymonopolowym stosować zasady procedury cywilnej, to dowody bezpośrednio nielegalne i pośrednio nielegalne byłyby niedopuszczalne, ewentualnie zależne od dokonania przez sąd oceny, czy w danym przypadku pozyskanie przez Prezesa Urzędu dowodu w sposób sprzeczny z prawem było uzasadnione okolicznościami sprawy.

7.5 Wnioski

Naruszenie przez Prezesa Urzędu wolności od samooskarżania w toku postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję może być podstawą zarzutu podniesionego przez przedsiębiorcę w odwołaniu od decyzji wydanej przez Prezesa Urzędu[1153]. Sąd dokonujący weryfikacji postępowania przeprowadzonego przez Prezesa Urzędu ma możliwość badania uchybień proceduralnych polegających na naruszeniu prawa przedsiębiorcy do wolności od samooskarżania się[1154]. Ze względu na obowiązywanie zasady legalizmu można przyjąć, że dowody (informacje, dokumenty) uzyskane przez Prezesa Urzędu bezpośrednio wskutek naruszenia wolności od samooskarżania powinny być przez sąd eliminowane z materiału dowodowego stanowiącego podstawę dokonywania przez sąd ustaleń faktycznych niezależnie od tego, czy do oceny sprawy zastosowane zostaną standardy postępowania karnego, czy cywilnego. Trudno jest natomiast jednoznacznie przesądzić, czy obowiązek eliminacji dotyczy także tzw. owoców drzewa zatrutego. W przypadku dowodów stanowiących owoce drzewa zatrutego dopuszczalność wykorzystywania tych dowodów zależy od tego, czy zastosowane zostaną standardy weryfikacji decyzji właściwe dla procesu karnego, czy też standardy właściwe dla procesu cywilnego. W przypadku standardów

1151 Sygn. I CKN 1150/00, Legalis nr 58330.
1152 Tak A. Łazarska, *Rzetelny proces…*, s. 322–323.
1153 Podstawą takiego zarzutu może być naruszenie art. 6 ust. 1 i 2 EKPCz, a także art. 42 ust. 2 Konstytucji RP. W odwołaniach od decyzji wydanych przez Prezesa UOKiK na podstawie prawa krajowego i unijnego podstawę takiego zarzutu stanowić może dodatkowo naruszenie art. 47 i 48 KPP.
1154 Por. wyroki SN z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. III SK 5/09, Legalis nr 212542; z dnia 18 maja 2012 r., sygn. III SK 37/11, Legalis nr 507157; z dnia 3 października 2013 r., sygn. III SK 67/12, OSNAPiUS 2014 Nr 5, poz. 79, str. 271, Legalis nr 862980.

właściwych dla procesu karnego można przyjąć, że ze względu na wagę chronionych dóbr prawnych (takich jak życie i zdrowie człowieka, wolność, nietykalność, bezpieczeństwo państwa) oraz zasadę prawdy materialnej, zgodnie z którą nadrzędnym celem procesu karnego jest ustalenie prawdziwego stanu rzeczy, dowody pośrednio nielegalne mogą być wykorzystane do dokonania ustaleń faktycznych. W przypadku standardów właściwych dla procesu cywilnego wykorzystanie przez sąd dowodów pośrednio nielegalnych jest niedopuszczalne, ewentualnie zależne od dokonania przez sąd oceny, czy w danym przypadku pozyskanie przez Prezesa Urzędu dowodu było uzasadnione okolicznościami sprawy. Charakter naruszeń uokik[1155] wydaje się przemawiać za zasadnością stosowania do oceny dowodów zgromadzonych przez Prezesa Urzędu standardów właściwych dla spraw karnych. Nie zawsze jest to jednak korzystne z punktu widzenia interesów przedsiębiorców. Postrzeganie naruszeń uokik jako swoistych przestępstw oznacza z jednej strony konieczność zapewnienia przedsiębiorcy prawa do obrony (w tym wolności od samooskarżania się) zgodnie ze standardami obowiązującymi w postępowaniu karnym, z drugiej strony uzasadnia korzystanie przez organ z metod gromadzenia dowodów, jakie stosuje się w przypadku wykrywania przestępstw, a to zaś oznacza, że Prezes Urzędu gromadząc materiał dowodowy, ponosiłby w bardzo ograniczonym zakresie ryzyko pozyskania dowodu w sposób naruszający prawo przedsiębiorcy do wolności od samooskarżania. Jeśli na podstawie informacji pozyskanych z pogwałceniem prawa przedsiębiorcy do obrony pozyskałby kolejne dowody, to jako owoce drzewa zatrutego mogłyby one zostać wykorzystane jako dowody w postępowaniu sądowym. Ocena sposobu pozyskiwania przez Prezesa UOKiK dowodów w świetle standardu obowiązującego w postępowaniu cywilnym stawia przedsiębiorcę w lepszej pozycji procesowej, jednak przyjęta konstrukcja sposobu sprawowania przez sądy kontroli nad decyzjami Prezesa Urzędu powoduje, że nawet zastosowanie standardu cywilnego i wyeliminowanie owoców drzewa zatrutego z procesu nie gwarantuje, że w sprawie nastąpi rozstrzygnięcie korzystne dla przedsiębiorcy. Wydaje się, że rzeczywistą ochroną przed wykorzystywaniem owoców drzewa zatrutego byłoby przyjęcie zasady, że do oceny możliwości korzystania z owoców drzewa zatrutego znajduje zastosowanie standard cywilny. Dodatkowo trzeba by przyjąć, że w przypadku stwierdzenia przez sąd niedopuszczalności takich dowodów i jednocześnie braku innych dowodów wskazujących na dokonanie naruszenia, sąd nie może dokonać negatywnej oceny zachowania przedsiębiorcy polegającego na niezłożeniu w sprawie zeznań. W przypadku złożenia zeznań sąd nie może zaś dopuszczać pytań zmierzających do udzielenia przez przedsiębiorcę informacji dotyczących okoliczności, których dotyczyły wyeliminowane dowody.

8. Wzorzec krajowego standardu ochrony wolności od samooskarżania w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję

Dotychczas ustalone zostało, jak wyglądają standardy ochrony wolności od samooskarżania w świetle Konstytucji, przepisów procedury karnej, cywilnej, administracyjnej oraz w postępowaniu przed Prezesem Urzędu. Analiza wykazała, że dla

1155 Naruszenia te stanowią delikty administracyjne, które wykazują podobieństwa względem przestępstw i wykroczeń – szerzej zob. K. Król-Bogomilska, *Zwalczanie karteli…*, s. 55. Naruszenia te mają charakter sekretny, co uzasadnia wyposażenie organu antymonopolowego w uprawnienia dochodzeniowe, które mogą w istotny sposób ingerować w prawa przedsiębiorców – szerzej zob. uwagi zawarte w Rozdziale I pkt 2.

zapewnienia zgodności z Konstytucją przepisy art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik muszą być interpretowane w sposób zapewniający możliwość powoływania się przez przedsiębiorców na wolność od samooskarżania. Jednocześnie ustalone zostało, jakie działania ustawowe powinny zostać podjęte, aby zapewnić zgodność standardu ochrony wolności od samooskarżania w postępowaniu przed Prezesem Urzędu ze standardem konstytucyjnym, a także jakie działania w zakresie praktyki stosowania prawa są uzasadnione w celu zbliżenia standardu ochrony wolności od samooskarżania w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję do standardu obowiązującego w postępowaniu karnym, co skutkowałoby podwyższeniem poziomu ochrony adresatów działań dochodzeniowych organu antymonopolowego. Dodatkowo ustalono, że wykładnia przepisów art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik, w możliwie najwyższym stopniu uwzględniająca standardy obowiązujące w procedurze administracyjnej i cywilnej, wyklucza możliwość utożsamiania używanego w uokik pojęcia „informacja" z zeznaniem. Spójna z zasadami obowiązującymi w systemie prawa wykładnia przepisów art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik pozwala przyjąć, że na podstawie wskazanych przepisów Prezes UOKiK może żądać od przedsiębiorców wyjaśnień, a zatem ogólnych informacji ukierunkowujących postępowanie dowodowe. Utożsamianie pojęcia „informacji" z zeznaniami na piśmie w aktualnym stanie prawnym nie powinno mieć miejsca ze względu na występujące w art. 84 uokik odesłanie do stosowania w zakresie dowodów przepisów k.p.c., które przewidują odbieranie zeznań ustnie.

Mając na uwadze powyższe ustalenia, należy uznać, że w możliwie najwyższym stopniu spójny ze standardami krajowymi, teoretyczny wzorzec standardu ochrony wolności przedsiębiorców od samooskarżania w postępowaniu w sprawach praktyk ograniczających konkurencję kształtuje się następująco:

1. Na podstawie art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 pkt 1 uokik Prezes Urzędu może żądać od przedsiębiorców wyjaśnień. Wyjaśnienia mają charakter ogólny, ich celem jest pozyskanie informacji, które pozwalają wyznaczyć kierunki dalszego postępowania dowodowego. Wyjaśnienia nie powinny stanowić wyłącznej podstawy orzekania. Prezes Urzędu powinien gromadzić materiał dowodowy także w ramach własnej aktywności dowodowej, w tym przeprowadzając dowody z przesłuchania świadków i stron, przeprowadzając kontrole i przeszukania.

2. Granicę obowiązku przekazywania wyjaśnień stanowi konstytucyjna zasada proporcjonalności, co oznacza, że przedsiębiorca nie może być zmuszany do dostarczania wyjaśnień, które niweczą wolność od samooskarżania. Ostateczną granicę obowiązku przekazania wyjaśnień stanowi informacja równoznaczna z przyznaniem się do naruszenia. Przedsiębiorca wezwany do złożenia wyjaśnień może ponadto skorzystać z prawa odmowy wyjaśnień, jeśli narażałyby one go lub jego bliskich na odpowiedzialność karną[1156].

3. Na podstawie art. 50 ust. 1 uokik Prezes Urzędu może żądać od przedsiębiorców dokumentów, a na podstawie art. 105d ust. 1 pkt 3 i 4 uokik wszelkich przedmiotów i materiałów mogących stanowić dowód w sprawie. Żądanie przez Prezesa Urzędu dostarczania przez przedsiębiorców dokumentów lub innych materiałów samo w sobie

1156 W pojęciu odpowiedzialności karnej należy uwzględniać odpowiedzialność karno-skarbową oraz odpowiedzialność za wykroczenia. Pojęcie to nie obejmuje jednak odpowiedzialności z tytułu kar administracyjnych – szerzej zob. Rozdział II pkt 4.2 i Rozdział VI pkt 5.

nie narusza zasady proporcjonalności. Obowiązek dostarczania dokumentów przewidziany jest w procedurze administracyjnej i cywilnej i dotyczy także tych sytuacji, w których żądanie organu jest skierowane do strony. W procedurze cywilnej strona nie może odmówić przedstawienia dokumentu, jeżeli szkoda, na którą byłaby przez to narażona, polega na przegraniu procesu. W procedurze administracyjnej odmowa przedstawienia dokumentu może spowodować nałożenie na stronę grzywny. Trzeba wskazać, że prawo do niedostarczania organowi dokumentów bez ponoszenia jakichkolwiek negatywnych konsekwencji odmowy zagwarantowane jest wyłącznie w procedurze karnej.

4. Zachowaniu wolności od samooskarżania służy przyjęcie zasady, iż postępowanie wyjaśniające ma na celu zgromadzenie wstępnych informacji o możliwości stosowania praktyki ograniczającej konkurencję przez określonych przedsiębiorców. Przeprowadzanie postępowania dowodowego powinno mieć miejsce przede wszystkim po wszczęciu postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję[1157]. Na tym etapie przedsiębiorca posiada już status strony, co oznacza, że składanie zeznań jest jego uprawnieniem procesowym, a nie obowiązkiem, którego niezrealizowanie wiąże się z nałożeniem kary finansowej.

5. Prezes Urzędu powinien przesłuchać przedsiębiorcę w postępowaniu we właściwej roli procesowej, a zatem w sytuacji, kiedy posiada materiał dowodowy wskazujący na stosowanie niedozwolonej praktyki powinien niezwłocznie wszcząć postępowanie i przedstawić przedsiębiorcy zarzuty.

6. Zachowaniu wolności od samooskarżania służy przyjęcie przez organ antymonopolowy praktyki pozyskiwania informacji w oparciu o „zasadę dobrowolności", tzn. przedsiębiorca, wobec którego Prezes Urzędu prowadzi czynności, powinien mieć możliwość podjęcia decyzji, czy chce współpracować z organem. Dobrowolne dostarczanie informacji i dokumentów nie powoduje naruszenia wolności od samooskarżania. W związku z tym pozyskiwanie przez Prezesa Urzędu dokumentów i informacji powinno odbywać się w pierwszej kolejności na podstawie art. 50 ust. 3 uokik. Dobrowolne przekazanie informacji powinno być traktowane jako aktywna współpraca z Prezesem Urzędu i wpływać na zmniejszenie wymiaru kary pieniężnej nakładanej z tytułu praktyki.

7. W przypadku pozyskania przez Prezesa Urzędu od przedsiębiorcy dowodów z naruszeniem prawa do wolności od samooskarżania sąd rozpatrujący odwołanie od decyzji powinien pominąć te dowody oraz dowody uzyskane za pomocą tych dowodów. Dodatkowo, jeśli nie ma innych dowodów wskazujących na stosowanie przez przedsiębiorcę praktyki, sąd nie może dokonać negatywnej oceny zachowania przedsiębiorcy polegającego na niezłożeniu w sprawie zeznań. W przypadku złożenia przez przedsiębiorcę zeznań sąd nie może dopuszczać pytań zmierzających do udzielenia przez przedsiębiorcę informacji dotyczących okoliczności, których dotyczyły wyeliminowane dowody.

1157 Warto zauważyć, że w praktyce realizację tego postulatu może utrudniać aktualne orzecznictwo sądowe, które ogranicza dopuszczalność zmiany przez Prezesa UOKiK zarzutów w toku postępowania (zob. przykładowo wyrok SN z dnia 3 października 2013 r., sygn. III SK 67/12, OSNAPiUS 2014 Nr 5, poz. 79, s. 271) – szerzej na ten temat G. Materna, *Ograniczenia dopuszczalności zmiany przez Prezesa UOKiK zakresu analizy sprawy po wszczęciu właściwego postępowania administracyjnego*, Glosa, nr 4/2018, s. 79–93. Brak możliwości modyfikacji zarzutów w naturalny sposób skłania organ do przeniesienia ciężaru gromadzenia materiału dowodowego na etap postępowania wyjaśniającego. W ten sposób organ zabezpiecza się przed ryzykiem związanym ze zbyt mało wnikliwym zbadaniem sprawy i w konsekwencji przed postawieniem niewłaściwego zarzutu.

Jednocześnie celem umożliwienia wdrożenia ww. wzorca w praktyce należy zgłosić następujące postulaty *de lege ferenda*:

1. Zasadne jest zastąpienie używanego w art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 pkt 1 uokik pojęcia „informacja" pojęciem „wyjaśnienie".

2. Zasadne jest uzupełnienie przepisu art. 50 ust. 1 uokik o wyraźną regulację dotyczącą prawa przedsiębiorcy do odmowy składania wyjaśnień, w przypadku gdy ich złożenie naraża przedsiębiorcę lub jego bliskich na odpowiedzialność karną.

3. Zasadne jest uzupełnienie art. 50 ust. 1, jak i art. 105d ust. 1 uokik regulacją gwarantującą przestrzeganie przez organ zasady proporcjonalności w postępowaniu poprzez wyraźne wskazanie, że przedsiębiorca ma prawo odmowy udzielenia wyjaśnień, jeśli ich udzielenie byłoby równoznaczne z przyznaniem się do naruszenia.

4. Zasadne jest uzupełnienie art. 50 ust. 2 pkt 4 uokik i art. 105a ust. 4 pkt 9 uokik o regulacje, zgodnie z którymi w treści pouczenia dostarczanego przedsiębiorcy byłaby informacja o prawie odmowy złożenia wyjaśnień z uwagi na zagrożenie odpowiedzialnością karną, oraz w sytuacji gdy ich udzielenie byłoby równoznaczne z przyznaniem się do naruszenia.

Mając jednocześnie na uwadze poczynione w niniejszej pracy spostrzeżenie, iż praktyka gromadzenia przez Prezesa UOKiK dowodów w postępowaniu odbiega od teoretycznej konstrukcji postępowania dowodowego przyjętej przez ustawodawcę[1158], warto zauważyć, że standard ochrony wolności od samooskarżania się ukształtowany w związku ze stosowaną przez Prezesa UOKiK praktyką jest mniej korzystny dla przedsiębiorcy niż przedstawiony powyżej wzorzec, gdyż:

1. na podstawie art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 pkt 1 uokik Prezes Urzędu żąda od przedsiębiorców informacji, które mają znaczenie tożsame ze złożeniem zeznań w postępowaniu i stanowią podstawę ustaleń dowodowych;

2. przedsiębiorca ma obowiązek udzielania informacji także po przedstawieniu zarzutów.

Przy tak ukształtowanym modelu postępowania tym bardziej konieczne są do wdrożenia postulaty: wszczynania postępowania właściwego niezwłocznie po zgromadzeniu informacji dostatecznie wskazujących na istnienie naruszenia, pozyskiwania informacji i dokumentów w pierwszej kolejności na podstawie art. 50 ust. 3 uokik, wykluczania z materiału dowodowego dowodów nielegalnych i tzw. owoców drzewa zatrutego, a ponadto postulaty dotyczące zmian ustawowych polegających na uzupełnieniu przepisu art. 50 ust. 1 uokik o wyraźną regulację dotyczącą prawa przedsiębiorcy do odmowy przekazywania informacji w przypadku, gdy ich złożenie naraża przedsiębiorcę lub jego bliskich na odpowiedzialność karną, uzupełnieniu art. 50, jak i art. 105d uokik regulacją gwarantującą przestrzeganie przez organ zasady proporcjonalności w postępowaniu poprzez wyraźne wskazanie, że przedsiębiorca ma prawo odmowy udzielenia informacji, jeśli ich udzielenie byłoby równoznaczne z przyznaniem się do naruszenia, uzupełnieniu art. 50 ust. 1 pkt 4 uokik i art. 105a ust. 4 pkt 9 uokik o regulacje, zgodnie z którymi w treści pouczenia dostarczanego przedsiębiorcy byłaby informacja o prawie odmowy złożenia wyjaśnień z uwagi

1158 Zob. uwagi zawarte w pkt 2 tego Rozdziału.

na zagrożenie odpowiedzialnością karną, oraz w sytuacji gdy ich udzielenie byłoby równoznaczne z przyznaniem się do naruszenia.

Zapewnienie spójności praktyki gromadzenia dowodów z obowiązującym stanem prawnym wymagałoby, oprócz postulowanych zmian legislacyjnych, także modyfikacji przepisów art. 84 i 60 ust. 3 uokik poprzez całkowitą eliminację odesłania w zakresie dowodów do przepisów k.p.c., ewentualnie przyjęcie zasady, że przepisy k.p.c. o przesłuchiwaniu świadków i stron mają zastosowanie tylko w sytuacji przeprowadzenia przez Prezesa UOKiK rozprawy[1159].

1159 Zob. uwagi zawarte w pkt 2 tego Rozdziału.

Rozdział VII
Standard ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję – próba rekonstrukcji wzorca modelowego

1. Wstęp

W poprzedzających rozdziałach niniejszej pracy ustalony został konwencyjny i unijny standard ochrony wolności od samooskarżania się, a także standardy ochrony tej wolności wynikające z przepisów Konstytucji i krajowych procedur karnej, cywilnej i administracyjnej. Zrekonstruowany został ponadto wzorzec krajowego standardu ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, który jest zgodny ze standardem konstytucyjnym i w możliwie najwyższym stopniu uwzględnia rozwiązania służące ochronie wolności od samooskarżania się zapewnione w procedurze karnej, administracyjnej i cywilnej. Celem tej części pracy jest natomiast ustalenie, czy tak ukształtowany krajowy standard ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję jest zbieżny z konwencyjnym i unijnym standardem ochrony praw podstawowych. Pytanie to wiąże się ze zbadaniem podobieństw i różnic między wskazanymi standardami ochrony wolności od samooskarżania się oraz oceną, który z tych standardów zapewnia najwyższy poziom ochrony i powinien być stosowany jako modelowy standard ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję.

Podjęcie badań we wskazanym zakresie uzasadnione jest następującymi względami.

Po pierwsze, trzeba przypomnieć, że EKPCz stanowi element krajowego porządku prawnego, jest bezpośrednio stosowana i wyznacza minimalny standard ochrony praw podstawowych[1160]. W związku z tym w zakresie ochrony praw człowieka praktyka polskich organów administracyjnych i sądowych powinna zapewniać zachowanie standardów wynikających z orzecznictwa ETPCz, a w przypadku gdy standardy te są niższe od krajowego, zapewnić stosowanie standardu krajowego. Oznacza to, że krajowy standard wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję nie może być ukształtowany w sposób, który powoduje kolizję ze standardem konwencyjnym polegającą na zapewnieniu przedsiębiorcom

1160 W tym kontekście zob. wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU 2006 Nr 1, seria A, poz. 2; oraz wyrok TK z dnia 7 marca 2005 r., sygn. P 8/03, OTK ZU 2005 Nr 3, seria A, poz. 20, pkt III.3, z których wynika, że standardy wynikające z Konwencji stanowią standardy minimalne, ustawodawstwo krajowe może przewidywać standardy wyższe.

mniejszej ochrony, niż wynika to z Konwencji, może natomiast być standardem zapewniającym wyższą ochronę.

Po drugie, trzeba zauważyć, że uprawnienia dochodzeniowe Prezesa Urzędu mogą być realizowane na dwóch płaszczyznach, tzn. w sytuacjach czysto krajowych, w których Prezes Urzędu stosuje wyłącznie przepisy prawa krajowego, i w sytuacjach gdy Prezes Urzędu równolegle z art. 6 lub 9 uokik stosuje przepisy art. 101 lub 102 TFUE, ewentualnie udziela Komisji pomocy w prowadzonym przez nią postępowaniu (art. 105i uokik). Zarówno wtedy, gdy Prezes Urzędu stosuje przepisy krajowe, jak i wtedy, gdy stosuje przepisy unijne, postępowanie jest prowadzone na podstawie przepisów prawa krajowego[1161]. Z powyższych względów można by przyjąć, że w każdym z postępowań prowadzonych przez Prezesa Urzędu standard ochrony wolności od samooskarżania powinien być taki sam, a rekonstrukcja standardu powinna odbywać się na podstawie przepisów krajowych, w tym w szczególności przepisów Konstytucji RP, a także przepisów EKPCz. Przyjęta w dniu 11 grudnia 2018 r. Dyrektywa 2019/1 nakazuje jednak organom konkurencji państw członkowskich, aby w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów prawa unijnego przestrzegały gwarancji proceduralnych dla przedsiębiorstw wynikających z zasad ogólnych prawa Unii i KPP[1162]. Oznacza to, że we wskazanych postępowaniach zakres gwarancji proceduralnych dla przedsiębiorstw nie może być mniejszy, niż wynika to z prawa unijnego[1163]. Trzeba zresztą podkreślić, że jeszcze przed uchwaleniem Dyrektywy 2019/1 w literaturze prezentowane były poglądy, iż w sytuacji stosowania przez Prezesa Urzędu prawa unijnego, a także udzielania Komisji pomocy w prowadzonym przez nią postępowaniu (art. 105i uokik) Prezes Urzędu powinien stosować standardy ochrony prawa do obrony w stopniu co najmniej równym z prawem unijnym[1164]. Autonomia proceduralna nie może zatem skutkować ochroną praw podstawowych na poziomie niższym, niż wynika to z prawa UE, może natomiast skutkować ochroną szerszą, tzn. w sytuacji gdy przepisy krajowe są korzystniejsze od rozwiązań unijnych, należy stosować przepisy krajowe[1165]. W literaturze prezentowane są także poglądy dalej idące, tzn. że także w postępowaniach prowadzonych przez Prezesa Urzędu wyłącznie na podstawie uokik Prezes Urzędu powinien zapewnić standard ochrony wolności od samooskarżania się przynajmniej w takim zakresie, jak wynika to z prawa unijnego[1166]. Z artykułu 3 Dyrektywy 2019/1 i poglądów wyrażanych w piśmiennictwie wynika zatem, że standard krajowy i standard unijny mogą być rozbieżne. Mając na uwadze postanowienia Dyrektywy 2019/1 i poglądy prezentowane w piśmiennictwie, trzeba uznać, że w przypadku kolizji standardów powinien być stosowany ten, który przewiduje wyższą ochronę.

1161 Szerzej na ten temat zob. Rozdział II pkt 6.
1162 Art. 3 Dyrektywy 2019/1.
1163 Zob. pkt 14 preambuły Dyrektywy 2019/1, który stanowi, że „gwaranacje proceduralne przyznane przedsiębiorstwom powinny spełniać **co najmniej** normy przewidziane w ogólnych zasadach prawa Unii i w KPP, zgodnie z orzecznictwem TS". Ponadto zawarte w art. 3 Dyrektywy 2019/1 odesłanie do KPP oznacza, że Dyrektywa określa jedynie minimum gwarancji związanych z wykonywaniem przez organy ochrony konkurencji państw członkowskich ich uprawnień dochodzeniowych (zgodnie z art. 53 KPP interpretacja postanowień Karty nie może zmierzać do ograniczania praw uznanych przez EKPCz i konstytucje państw członkowskich).
1164 M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 190 i 331; B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 1217–1218, 1338–1339.
1165 K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach…*, s. 546; B. Turno w: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji…*, s. 1218.
1166 M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 190.

Po trzecie, w piśmiennictwie wskazuje się, że jakkolwiek art. 52 ust. 3 Karty Praw Podstawowych stanowi, że w zakresie, w jakim Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPCz, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę Konwencję, to orzecznictwo ETPCz i TS w zakresie sposobu rozumienia wolności od samooskarżania się stanowi przykład tego, że w praktyce sposób rozumienia ochrony niektórych praw podstawowych w systemie konwencyjnym i unijnym jest inny[1167]. Gdyby uznać wskazane poglądy za trafne, to również i one prowadziłyby do wniosku, że w postępowaniach prowadzonych przez Prezesa Urzędu na podstawie prawa unijnego może dojść do kolizji standardów. Kolizja ta może polegać na tym, że standard konwencyjny zapewnia wyższą ochronę niż standard unijny. Z uwagi na art. 52 ust. 3 Karty wydaje się, że w takim wypadku stosowany powinien być ten standard, który przewiduje wyższy poziom ochrony. Artykuł 52 ust. 3 Karty zakłada bowiem, że standard konwencyjny stanowi standard minimum, tzn. że w przypadku kolizji norm Konwencji i Karty Praw Podstawowych rozstrzyganie konfliktu powinno prowadzić do wykładni Karty w kierunku jeszcze wyższej ochrony praw podstawowych, niż wynika to z Konwencji[1168]. Taki kierunek znajduje potwierdzenie w opinii Rzecznik Generalnej V. Trstenjak, wydanej w sprawie *N.S.*, w której Rzecznik wskazała, iż „Zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty Praw Podstawowych należy (…) zapewnić, aby w dziedzinach, w których postanowienia Karty Praw Podstawowych zbiegają się z gwarancjami określonymi w EKPCz, ochrona zagwarantowana przez Kartę nie pozostawała w tyle za ochroną przyznaną przez EKPCz"[1169]. Opinia ta w piśmiennictwie krajowym uznawana jest za trafną[1170]. Dodatkowo oczekiwanie stosowania w postępowaniach unijnych w pełnym zakresie standardów wynikających z orzecznictwa ETPCz uzasadnione jest brzmieniem art. 53 Karty, z którego wynika, że interpretacja postanowień Karty nie może zmierzać do ograniczania praw uznanych przez EKPCz i konstytucje państw członkowskich[1171].

Reasumując – multicentryczność współczesnego systemu prawa[1172] powoduje, że standardy praw podstawowych wynikają z różnych źródeł – z EKPCz, z prawa unijnego, z prawa krajowego. Multicentryczność nieuchronnie prowadzi do wielości interpretacji prawa i może tworzyć sytuacje kolizyjne[1173]. W przypadku postępowań

1167 Por. W. Jasiński w: W. Jasiński (red.), *Standardy rzetelności postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji. Między prawem administracyjnym a prawem karnym*, Warszawa 2016, s. 15; K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych…*, s. 387; A. Bodnar, *Wzajemne przenikanie się standardów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie kształtowania zasad regulacji biznesu*, w: A. Bodnar, A. Ploszka (red.), *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na funkcjonowanie biznesu*, Warszawa 2016, s. 63–65; T. Tridimas, *The general principles of EU Law*, Oxford 2006, s. 344.

1168 Tak K. Kowalik-Bańczyk, *Znaczenie (nie)przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dla ochrony praw podmiotów gospodarczych*, w: A. Bodnar, A. Ploszka (red.), *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na funkcjonowanie biznesu*, Warszawa 2016, s. 49.

1169 Opinia z dnia 22 września 2011 r. w sprawie C-411/10 *N.S. p. Secretary of State for the Home Department*, Zb. Orz. 2011, s. I–13905, pkt 145.

1170 Por. A. Wróbel w: A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 1369.

1171 K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach…*, s. 567.

1172 Szerzej na temat multicentryczności, czyli występowania w jednym porządku prawnym wielu równorzędnych źródeł prawa nietworzących układu hierarchicznego zob. E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, PiP, 2005, nr 4, s. 3; W. Lang, *Wokół „Multicentyczności systemu prawa"*, PiP, 2005, nr 7, s. 95. Zob. także wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU 2005 Nr 5, seria A, poz. 49, pkt 6.3.

1173 E. Łętowska, *Dialog i metody. Interpretacja w multicentrycznym systemie prawa (cz. I)*, EPS, 2008, nr 11, s. 8.

w sprawach praktyk ograniczających konkurencję sytuacje kolizyjne w zakresie standardu ochrony wolności od samooskarżania się mogą uwidocznić się zarówno przy prowadzeniu postępowań krajowych, gdzie może wystąpić rozbieżność pomiędzy standardem konwencyjnym i standardem krajowym, jak i w sytuacji prowadzenia przez Prezesa UOKiK postępowań na podstawie przepisów prawa unijnego, ewentualnie udzielania Komisji pomocy w prowadzonym przez nią postępowaniu, gdzie może zaistnieć rozbieżność między standardem konwencyjnym a standardem unijnym. W przypadku kolizji standardów ochrony praw podstawowych zasadne wydaje się rozstrzyganie kolizji na zasadzie przyznania pierwszeństwa temu standardowi, który przewiduje najwyższy poziom ochrony[1174]. Z tych względów konieczne staje się ustalenie, czy w zakresie postrzegania standardu wolności od samooskarżania się w istocie istnieje kolizja pomiędzy standardem konwencyjnym, unijnym a standardem krajowym, który został ustalony we wcześniejszej części pracy z uwzględnieniem standardu konstytucyjnego i rozwiązań służących ochronie wolności od samooskarżania się występujących w procedurze karnej, administracyjnej i cywilnej[1175], a jeśli tak, to rozstrzygnięcie, który standard zapewnia najwyższy poziom ochrony i powinien być wzorcem modelowym, a w konsekwencji, czy i jakie działania powinny być podjęte w celu doprowadzenia krajowego standardu ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję do wzorca modelowego.

2. Porównanie standardów ochrony

Przeprowadzona w Rozdziale III niniejszej pracy analiza orzecznictwa ETPCz w sprawach dotyczących wolności od samooskarżania wykazała, że istnieją podstawy, by uznać, że konwencyjny standard ochrony wolności od samooskarżania się kształtuje się w następujący sposób:

1. Istotą wskazanej zasady jest poszanowanie woli oskarżonego do milczenia (por. sprawy *Allan*, *Jalloh*, *Saunders*, *J.B.*). Z tego względu oskarżony powinien zostać poinformowany o prawie do wolności od samooskarżenia (sprawa *Ibrahim i in.*). Ściganie w sprawie karnej ma na celu udowodnienie przez organ popełnienia przestępstwa bez uciekania się do dowodów uzyskiwanych za pomocą przymusu lub naruszenia woli oskarżonego (por. sprawy *Allan*, *Jalloh*, *Saunders*, *J.B.*). W związku z tym dopuszczalne jest gromadzenie przez organy dowodów w drodze własnej aktywności dowodowej, nie jest jednakże dopuszczalne zmuszanie oskarżonego do aktywnego dostarczania organom dowodów (sprawa *Funke*), przy czym istnieją wyjątki od tej zasady, a zatem wolność od samooskarżania nie ma charakteru absolutnego. Przykładowo: oskarżony obowiązany jest poddać się określonym prawem badaniom przewidzianym przepisami prawa, mającym na celu uzyskanie od niego np. materiału biologicznego, a w niektórych sytuacjach ma obowiązek wydania określonych

1174 A. Wróbel w: A. Wróbel (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej…*, s. 1296–1297. Autor wskazuje, iż „nie ma wątpliwości, że sporna zasada pierwszeństwa prawa unijnego, jako swoista reguła rozstrzygająca kolizje norm prawa unijnego i norm prawa państwa członkowskiego, ma ograniczone zastosowanie przy rozstrzyganiu kolizji norm praw człowieka, bowiem w tym wypadku chodzi nie tyle o charakter relacji między systemem unijnym i systemem konstytucyjnym jako hierarchicznych lub niehierarchicznych, lecz o standard ochrony przewidziany w każdym z tych systemów". Zob. także wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU 2011 Nr 9, seria A, poz. 97, z którego wynika, że regulacje unijne nie mogą obniżyć standardu praw i wolności wynikających z Konstytucji.
1175 Zob. Rozdział VI pkt 8.

dokumentów (np. dla celów podatkowych powinien wydać dokumenty potwierdzające dochody – por. sprawa *Allen*) lub przekazania pewnych informacji (np. ma prawny obowiązek przekazania informacji o osobie kierującej pojazdem – por. sprawy *Weh* i *Rieg*). Sprzeczne ze standardem strasburskim jest jednakże żądanie przez organ dostarczenia informacji i dokumentów, które w sposób oczywisty potwierdzają, że przedsiębiorca dokonał naruszenia (sprawa *J.B.*). Ponadto sprzeczne ze standardem strasburskim jest żądanie, pod rygorem kary, dostarczenia informacji, w sytuacji gdy brak jest uzasadnionego przypuszczenia, że przedsiębiorca mógł dopuścić się naruszenia prawa, a zatem tzw. *fishing expedition*, czyli żądanie przez organ dostarczenia dowodów w sytuacji braku innych dowodów lub informacji, które wskazywałyby na naruszenie prawa (por. sprawa *Funke*).

2. Na wolność od samooskarżania mogą powoływać się osoby fizyczne i osoby prawne (sprawy *Sténuit*, *Comingersoll*), przy czym z orzecznictwa ETPCz nie wynika, by osoby prawne korzystały z wolności od samooskarżania w takim samym zakresie, jak osoby fizyczne. W piśmiennictwie prezentowane są natomiast różne poglądy, także takie, w świetle których osoby prawne nie powinny korzystać z ochrony praw podstawowych w takim samym zakresie, jak osoby fizyczne. Ocena możliwości powoływania się na wolność od samooskarżania się przez osoby prawne będące organizacjami rządowymi zależy wyłącznie od organów państwa – strony Konwencji.

3. Na wolność od samooskarżania można powoływać się począwszy od postępowania wyjaśniającego, jeszcze przed postawieniem zarzutów (por. sprawy *Deweer*, *Eckle*, *Imbrioscia*).

4. Nie jest dopuszczalne wykorzystywanie zeznań złożonych w charakterze świadka w postępowaniu, które nie ma charakteru *stricte* karnego w postępowaniu karnym, w którym składający zeznanie występuje w charakterze oskarżonego (por. sprawa *Saunders*).

5. Możliwe jest wyciągnięcie wniosków z milczenia oskarżonego pod warunkiem, że dowody są tego rodzaju, iż jedynym rozsądnym wytłumaczeniem milczenia oskarżonego jest to, że oskarżony nie ma argumentów na swoją obronę (por. sprawy *John Murray*, *Telfner*).

6. W przypadku uchybień proceduralnych istotne jest to, czy postępowanie jako całość było rzetelne i czy dowody uzyskane z naruszeniem prawa przedsiębiorcy do obrony znajdują potwierdzenie w pozostałym materiale dowodowym zgromadzonym przez organ (por. sprawy *Bykov*, *Gäffgen*, *Ibrahim i in.*).

2.1 Podobieństwa i różnice w zakresie standardu konwencyjnego i standardu unijnego

Mając na uwadze ustalenia w zakresie standardu konwencyjnego, można zbadać różnice między tym standardem a standardem unijnym.

Z analizy dokonanej w Rozdziale IV niniejszej pracy wynika, że standard unijny ukształtowany jest w następujący sposób:

1. Na Komisji spoczywa ciężar udowodnienia istnienia praktyki i Komisja nie może przerzucać tego ciężaru dowodu na przedsiębiorstwo. Jednocześnie jednak

w postępowaniu przed Komisją na przedsiębiorstwie spoczywa ciężar wykazania okoliczności przeciwnych. Przedsiębiorstwo zobowiązane jest nie tylko przedstawić alternatywne wyjaśnienie faktów ustalonych przez Komisję, ale także przedstawić dowody obalające dowody zgromadzone przez Komisję (zob. wyroki w sprawach *JFE Engineering Corp.*[1176], *Limburgse Vinyl Maatschappij NV i in.*[1177]). Przedsiębiorstwo ponosi negatywne konsekwencje braku swojej aktywności dowodowej, nieprzedstawienie wyjaśnienia lub uzasadnienia danych okoliczności faktycznych może spowodować, że zostaną one uznane za udowodnione (zob. wyroki w sprawach *Fuji Electric Co. Ltd*[1178], *Aalborg Portland*[1179], *Peróxidos Orgánicos*[1180]). Komisja może orzekać na podstawie domniemań (zob. wyroki w sprawach *Fuji Electric Co. Ltd*[1181], *Aalborg Portland*[1182], *JFE Engineering Corp.*[1183], *Limburgse Vinyl Maatschappij NVi in.*[1184]).

2. Przedsiębiorstwo może powołać się na wolność od samooskarżenia, w sytuacji gdy wykaże, że ciężar udowodnienia określonych okoliczności spoczywa na Komisji. Wolność od samooskarżania nie ma charakteru absolutnego, co oznacza, że przedsiębiorstwa mają obowiązek aktywnie współdziałać z Komisją i dostarczać jej informacje o faktach i istniejące dokumenty nawet wtedy, gdy na ich podstawie Komisja może dokonać ustalenia, że to lub inne przedsiębiorstwo dokonało naruszenia prawa konkurencji. Komisja od chwili podjęcia czynności wyjaśniających wobec przedsiębiorstwa nie może jednak nakładać na przedsiębiorstwo obowiązku udzielania odpowiedzi na pytania, przez które potwierdziłaby naruszenie prawa i które powodowałyby przyznanie się przedsiębiorstwa do dokonania naruszenia (zob. wyroki w sprawach *Orkem*[1185], *Solvay*[1186], *Mannesmannröhren-Werke*[1187]), np. nie może żądać opisania w szczegółach uzgodnionych działań, jakie zostały zaplanowane, i potwierdzenia udziału w porozumieniu, którego przedmiotem było uzgodnienie cen (*Orkem*), nie może domagać się od przedsiębiorstwa opisania i przebiegu spotkań, w których uczestniczyło (zob. wyroki w sprawach *Brouwerij Haacht* i *Amann & Söhne*[1188]). Praktyka orzecznicza TS wskazuje jednak na to, że w niektórych sprawach (zob. wyrok

1176 Wyrok Sądu z dnia 8 lipca 2004 r., sprawy połączone T-67/00, T-68/00, T-71/00 oraz T-78/00 *JFE Engineering Corp. p. Komisji*, pkt 187.
1177 Wyrok Sądu z dnia 20 kwietnia 1999 r., sprawy połączone T-305/94, T-306/94, T-307/94, T-313/94 do T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 oraz T-335/94 *Limburgse Vinyl Maatschappij NV i in. p. Komisji*, pkt 728.
1178 Wyrok TS z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie T-132/07 *Fuji Electric Co. Ltd p. Komisji*, Zb. Orz. 2011, s. II-04091, pkt 85.
1179 Wyrok TS z 7 stycznia 2004 r., sprawy połączone 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 Portland i in. p. Komisji*, pkt 79.
1180 Wyrok Sądu z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie T-120/04 *Peróxidos Orgánicos p. Komisji*, Zb. Orz. 2006, s. II-04441, pkt 53.
1181 Wyrok TS z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie T-132/07 *Fuji Electric Co. Ltd p. Komisji*, pkt 86.
1182 Wyrok TS z dnia 7 stycznia 2004 r., sprawy połączone 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 Portland i in. p. Komisji*, pkt 55-57.
1183 Wyrok Sądu z dnia 8 lipca 2004 r., sprawy połączone T-67/00, T-68/00, T-71/00 oraz T-78/00 *JFE Engineering p. Komisji*, pkt 18.
1184 Wyrok Sądu z dnia 20 kwietnia 1999 r., sprawy połączone T-305/94, T-306/94, T-307/94, T-313/94 do T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 oraz T-335/94 *Limburgse Vinyl Maatschappij NVi in. p. Komisji*, pkt 768-778, a w szczególności pkt 777.
1185 Wyrok TS z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87 *Orkem p. Komisji*, Zb. Orz. 1989, s. 3283, pkt 34-35, 38-39.
1186 Wyrok TS z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 27/88 *Solvay p. Komisji*, Zb. Orz. 1989, s. 3355.
1187 Wyrok Sądu z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie T-112/98 *Mannesmannröhren-Werke p. Komisji*, Zb. Orz. 2001, s. II-729, pkt 77.
1188 Wyrok Sądu z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawie T-48/02 *Brouwerij Haacht p. Komisji*, Zb. Orz. 2005, s. II-05259, pkt 107; wyrok z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie T-446/05 *Amann & Söhne and Cousin Filterie p. Komisji*, Zb. Orz. 2010, s. II-01255, pkt 325-329.

w sprawie *Fresh Del Monte Produce Inc.*[1189]) TS uznaje pytania o cel i przebieg spotkań za dopuszczalne i stwierdza, że dobrowolne udzielenie odpowiedzi na takie pytania nie stanowi podstawy do obniżenia grzywny z uwagi na współpracę z Komisją. Wydaje się zatem, że ustalenie, czy pytanie Komisji narusza wolność od samooskarżenia, nie zależy od treści pytania, ale od tego, czy w świetle okoliczności danej sprawy udzielenie odpowiedzi na pytanie nie narusza prawa przedsiębiorcy do obrony i nie zmusza go do przyznania się do naruszenia (zob. wyrok *PVC II*[1190]).

3. Z wolności od samooskarżenia korzysta przedsiębiorstwo. W prawie unijnym pojęcie przedsiębiorstwa obejmuje zarówno podmioty prawa prywatnego, jak i podmioty prawa publicznego (w tym będące częścią administracji państwowej), z tym jednakże zastrzeżeniem, że prawu konkurencji nie podlega działalność podmiotów publicznych w sferze *imperium*[1191]. TS przyjmuje zasadę, iż osobom prawnym przysługuje ochrona praw podstawowych, jednakże zakres tej ochrony nie jest tożsamy z tą, na jaką mogą liczyć osoby fizyczne (por. wyroki w sprawach *National Panasonic*[1192] i *Hoechst*[1193]).

4. W postępowaniu przed Komisją przedsiębiorstwa mają prawo powoływać się na wolność od samooskarżenia, począwszy od postępowania wyjaśniającego (por. wyrok w sprawie *Hoechst*[1194]).

5. Wolność od samooskarżenia może zostać naruszona tylko w przypadku przymusu ze strony Komisji. Istnienie przymusu ze strony Komisji oznacza, że obowiązek dostarczenia informacji musi wynikać z decyzji Komisji, a nie ze „zwykłej" prośby o udzielenie informacji (por. wyrok w sprawie *PVC II*[1195]).

6. Zarzut naruszenia wolności od samooskarżania jest uwzględniony tylko wtedy, gdy naruszenie miało rzeczywisty wpływ na przebieg postępowania i niezgodność z prawem decyzji kończącej postępowanie (por. wyrok w sprawie *PVC II*[1196]).

7. Jeżeli TS ma wątpliwości, czy Komisja wykazała istnienie danego naruszenia, to rozpatruje je na korzyść przedsiębiorstw będących adresatami decyzji stwierdzającej naruszenie, a zatem dokonuje oceny zasady domniemania niewinności w sposób zbieżny z ETPCz (por. wyroki w sprawach *Hüls*[1197], *Montecatini*[1198] oraz *JFE*[1199]).

1189 Wyrok TS z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie C-293/13/P *Fresh Del Monte Produce Inc. p. Komisji*, ECLI:EU:C:2015:416, pkt 183–184.
1190 Wyrok TS z dnia 15 października 2002 r. w połączonych sprawach C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P, C-251/99 P, C-252/99 P, C-254/99 P *Limburgse Vinyl Maatschappij i in. p. Komisji*, Zb. Orz. 2002, s. I-8375, pkt 273.
1191 G. Materna, *Pojęcie przedsiębiorcy…*, s. 123–124, 149–151.
1192 Wyrok z dnia 26 czerwca 1980 r. w sprawie 136/79 *National Panasonic p. Komisji*, Zb. Orz. 1980, s. 2033, pkt 18–19.
1193 Wyrok z dnia 21 września 1989 r., sprawy połączone C-46/87 i C-227/88 *Hoechst AG p. Komisji*, Zb. Orz. 1989, s. 2859, pkt 17–18.
1194 Ibidem, pkt 16.
1195 Wyrok z dnia 15 października 2002 r. w połączonych sprawach C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P, C-251/99 P, C-252/99 P, C-254/99 P *Limburgse Vinyl Maatschappij i in. p. Komisji*, Zb. Orz. 2002, s. I-8375, pkt 275.
1196 Wyrok z dnia 15 października 2002 r. w połączonych sprawach C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P, C-251/99 P, C-252/99 P, C-254/99 P *Limburgse Vinyl Maatschappij i in. p. Komisji*, Zb. Orz. 2002, s. I-8375, pkt 279 i 282.
1197 Wyrok z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-199/92 P *Hüls p. Komisji*, Zb. Orz. 1999, s. *I-04287*, pkt 149–150.
1198 Wyrok z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-235/92 P *Montecatini p. Komisji*, Zb. Orz. *1999, s. I-04539,* pkt 175 i 176.
1199 Wyrok z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie T-67/00 *JFE I in. p. Komisji*, Zb. Orz. 2004, s. II-2501, pkt 178.

8. Informacje inkryminujące, które zostały dostarczone przez przedsiębiorstwo w odpowiedzi na żądania Komisji, stanowią dowód w sprawie, jeśli zostały dostarczone dobrowolnie, tzn. przedsiębiorstwo nie zakwestionowało żądania Komisji i dostarczało je w związku z zamiarem uzyskania redukcji kary ze względu na współpracę z Komisją (por. wyroki w sprawach *Roquette Frères*[1200], *Brouwerij Haacht*, *Amann & Söhne*[1201]).

9. Komisja może orzekać na podstawie dowodów naruszających wolność od samooskarżania, pod tym jednak warunkiem, że zostały one pozyskane przez Komisję zgodnie z procedurą, a postępowanie jako całość jest rzetelne (wyrok w sprawie *Goldfish BV i in.*[1202]). W tym zakresie w postępowaniu obowiązują zasady wypracowane w orzecznictwie strasburskim (wyrok ETPCz w sprawie *Schenk*).

Z powyższego wynika, że pomiędzy standardem konwencyjnym i unijnym występują podobieństwa i różnice. **Podobieństwa** dotyczą następujących kwestii:

— oba Trybunały uznają, że na wolność od samooskarżania mogą powoływać się osoby fizyczne i osoby prawne, przy czym zakres gwarancji przyznanych osobom prawnym może być mniejszy, a także nie podejmują działań względem osób prawnych wykonujących działania władcze w sferze prawa publicznego,

— oba Trybunały uznają, że wobec strony należy stosować zasadę domniemania niewinności, a w konsekwencji, że ciężar dowodu spoczywa na organie, czyli to organ ma obowiązek przejąć inicjatywę dowodową i wykazać naruszenie i nie może przerzucać tego obowiązku na stronę,

— oba Trybunały uznają, że naruszenie wolności od samooskarżania ma miejsce wtedy, gdy istnieje przymus ze strony organu,

— oba Trybunały uznają, że wolność od samooskarżenia nie ma charakteru absolutnego,

— oba Trybunały uznają, że niedopuszczalne jest żądanie dostarczenia informacji równoznacznych z przyznaniem się do dokonania naruszenia (takich, które w sposób oczywisty potwierdzają dokonanie naruszenia),

— oba Trybunały uznają, że na wolność od samooskarżania można powoływać się już we wstępnej fazie postępowania, jeszcze przed postawieniem zarzutów,

— oba Trybunały uznają, że oparcie postępowania na dowodach naruszających wolność od samooskarżania nie skutkuje automatycznie nieważnością postępowania, uwzględnienie takiego zarzutu jest możliwe, jeśli uchybienie miało istotny wpływ na wynik sprawy i wpłynęło na rzetelność postępowania jako całości.

Różnice pomiędzy standardami dotyczą natomiast możliwości żądania przez organ dostarczenia informacji dotyczących faktów oraz dokumentów. TS stoi na stanowisku, że Komisja ma prawo żądać od przedsiębiorstwa informacji faktycznych

---

1200 Wyrok z dnia 27 września 2006 r. w sprawie T-322/01 *Roquette Frères p. Komisji*, Zb. Orz. 2006, s. II-3137, pkt 263-266.
1201 Wyrok Sądu z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawie T-48/02 *Brouwerij Haacht p. Komisji*, Zb. Orz. 2005, s. II-5259, pkt 107; wyrok z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie T-446/05 *Amann & Söhne and Cousin Filterie p. Komisji*, Zb. Orz. 2010, s. II-01255; pkt 325-329.
1202 Wyrok Sądu z dnia 8 września 2016 r. w sprawie T-54/14 *Goldfih BV i in. p. Komisji*, ECLI: ECLI:EU-:T:2016:455, pkt 54, 55, 62.

i dokumentów nawet wtedy, gdy na ich podstawie Komisja może dokonać ustaleń niekorzystnych dla przedsiębiorstwa, pod warunkiem jednak, że dokumenty i informacje nie są tego rodzaju, iż w sposób oczywisty potwierdzają dokonanie naruszenia. TS nie dopatruje się naruszenia wolności od samooskarżenia w nałożeniu na przedsiębiorstwo aktywnego obowiązku dostarczenia dowodu. ETPCz zajmuje w tej kwestii niejednolite stanowisko. Z wyroków w sprawie *Funke* i *Saunders* można wyciągnąć wniosek, że przerzucenie na stronę obowiązku aktywnego dostarczenia organowi dowodów narusza wolność od samooskarżenia. Wyroki, jakie zostały wydane przez ETPCz w sprawach podatkowych i sprawach wykroczeń drogowych (*Allen*, *Weh*, *Rieg*), pozwalają jednak przyjąć, że w określonych kategoriach spraw i w określonych okolicznościach ETPCz uznaje, iż nałożenie na stronę obowiązku aktywnego dostarczania informacji faktycznych i dokumentów nie narusza wolności od samooskarżania.

Dotychczas ETPCz nie zajmował stanowiska w zakresie obowiązku dostarczania dokumentów i informacji w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Dotychczasowe orzecznictwo ETPCz w sprawach wykroczeń i w sprawach z zakresu postępowania administracyjnego wydaje się jednak zbieżne z orzecznictwem TS w zakresie wolności od samooskarżania się w sprawach konkurencji. Należy zwrócić uwagę, że ETPCz w wyrokach w sprawach *Funke* i *Saunders* nie wypowiedział się, czy procedura administracyjna, w świetle której organ pod rygorem sankcji finansowej zobowiązuje stronę do dostarczenia określonych dowodów, jest sprzeczna z art. 6 Konwencji. W sprawie *Funke* taki zarzut nie został podniesiony, a rozważania Trybunału skupiły się na tzw. *fishing expedition*, podjętej przez organ celny. Podobnie w sprawie *Saunders* przedmiotem skargi był jedynie fakt wykorzystania zeznań złożonych przed inspektorami w późniejszym postępowaniu karnym, a nie sama okoliczność zobowiązania skarżącego przez inspektorów do udzielenia informacji. W tej sytuacji nie można na podstawie wyroków wydanych w tych sprawach przyjąć, że obowiązek udzielenia organowi określonych informacji i dokumentów narusza wolność od samooskarżania się. Większą wartość dla ustalenia potencjalnego standardu konwencyjnego w zakresie wolności od samooskarżania się w sprawach konkurencji mają wyroki ETPCz wydane w sprawach *Fayed*, *Allen*, *J.B.*, *Weh*, *Rieg* i *O¤Halloran and Francis,* albowiem Trybunał zbadał w nich zarzuty dostarczania na wezwanie organu, pod rygorem sankcji finansowych, informacji inkryminujących. Co istotne, w wyrokach tych ETPCz przyjął koncepcję, że naruszenie wolności od samooskarżenia nie następuje w sytuacji, gdy organ działając na podstawie przepisów prawa, żąda dostarczenia określonych dokumentów i informacji faktycznych.

Reasumując – istnieją uzasadnione przesłanki, by uznać, że **standardy konwencyjny i unijny w zakresie ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję są zbieżne**, a kwestia różnic w orzecznictwie obu Trybunałów dotyczącym obowiązku dostarczania dokumentów i informacji na żądanie organu jest jedynie pozorna, tzn. oba Trybunały zgodnie przyjmują, że ze względu na istotny interes publiczny organ może żądać wydania dokumentów albo dostarczenia określonych informacji, które mają inkryminujący charakter. Ponadto oba Trybunały zgodnie przyjmują, że niedopuszczalne jest dokonywanie przez organ tzw. *fishing expedition*, a zatem warunkiem żądania dostarczenia dokumentów i informacji musi być uzasadnione przypuszczenie, że doszło do naruszenia prawa. Tym samym można stwierdzić, że stanowisko zajęte przez TS, iż

przedsiębiorstwa muszą odpowiadać na pytania „wyłącznie natury faktycznej" i dostarczać jedynie istniejące dokumenty (por. wyroki w sprawach *Orkem*, *Mannesmannröhren-Werke*), mieszczą się w standardzie wyznaczonym przez ETPCz (zob. wyroki w sprawach *Saunders*, *Fayed*, *Allen*, *J.B.*, *Weh*, *Rieg* i *O□Halloran and Francis*). Na podstawie orzecznictwa obu Trybunałów można bowiem uznać, że przedsiębiorcom należy przyznać wolność od samooskarżania w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję tylko w takim zakresie, który nie uniemożliwi organowi wykonywania jego zadań.

2.2 Podobieństwa i różnice w zakresie standardu konwencyjnego i standardu krajowego

Dokonana w Rozdziale VI wykładnia systemowa i wykładnia z analogii przepisów art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik wykazała, że przepisy te w świetle standardów obowiązujących w prawie krajowym mają szersze znaczenie, niż wynika to z ich literalnej wykładni, albowiem korzystanie przez organ z uprawnień wynikających z tych przepisów musi uwzględniać wolność przedsiębiorcy od samooskarżania się, a ponadto różnice w zakresie pojęć „wyjaśnienie" i „zeznanie". Ustalony w oparciu o standardy krajowe model standardu ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję kształtuje się w następujący sposób:

1. Na Prezesie Urzędu spoczywa ciężar udowodnienia istnienia praktyki, jednocześnie na stronie spoczywa ciężar wykazania okoliczności przeciwnych. W postępowaniu przed Prezesem Urzędu nie obowiązuje zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony. Tam, gdzie ciężar dowodu obciąża przedsiębiorcę, brak aktywności dowodowej przedsiębiorcy może powodować niekorzystne dla niego rozstrzygnięcie. Dodatkowo w postępowaniu stosuje się art. 233 § 2 k.p.c., który pozwala organowi na wyciągnięcie negatywnych konsekwencji z „milczenia" przedsiębiorcy w postępowaniu.

2. W postępowaniu przed Prezesem Urzędu przedsiębiorcy mogą powoływać się na wolność od samooskarżania, jednak wolność ta nie ma charakteru absolutnego. Granice ingerencji w tę wolność wyznacza konstytucyjna zasada proporcjonalności, która ze względu na interes publiczny, jaki jest chroniony przepisami uokik, może dozwalać na daleko idącą ingerencję w prawa przedsiębiorcy i ograniczać wolność od samooskarżania się tylko do tych informacji, które stanowią przyznanie się do naruszenia. W toku postępowania przedsiębiorcy zobowiązani są do przekazywania wyjaśnień, a zatem ogólnych informacji mających ukierunkować organ w postępowaniu dowodowym. Przedsiębiorcy mogą być ponadto zobowiązani do składania w postępowaniu zeznań w charakterze świadka. Po przedstawieniu zarzutów przedsiębiorcy będący stronami postępowania mają obowiązek przekazywania wyjaśnień i uprawnienie do składania zeznań. Przedsiębiorcy mają prawo odmowy składania wyjaśnień i zeznań, jeśli narażałyby ich one na odpowiedzialność karną. W toku postępowania przedsiębiorcy zobowiązani są do dostarczania Prezesowi Urzędu dokumentów i innych materiałów mogących stanowić dowód w sprawie.

3. W postępowaniu przed Prezesem Urzędu z wolności od samooskarżenia mogą korzystać przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi i prawnymi, w obu przypadkach zakres korzystania z wolności jest taki sam.

4. W postępowaniu przed Prezesem Urzędu przedsiębiorcy mają prawo powoływać się na wolność od samooskarżenia, począwszy od postępowania wyjaśniającego.

5. W postępowaniu sądowym toczącym się na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu przedsiębiorca ma możliwość podniesienia zarzutu nadużycia przez Prezesa Urzędu uprawnień dochodzeniowych i domagania się pominięcia dowodów uzyskanych z naruszeniem wolności od samooskarżania się. Kierując się standardami obowiązującymi w postępowaniu cywilnym, sąd cywilny powinien wyeliminować takie dowody z postępowania.

Mając powyższe na uwadze, trzeba stwierdzić, że standard krajowy wykazuje względem standardu konwencyjnego następujące **podobieństwa**:

— w obu standardach ciężar udowodnienia działania sprzecznego z prawem spoczywa na organie,

— wolność od samooskarżania się nie ma charakteru absolutnego, w obu systemach istnieje obowiązek dostarczenia przez oskarżonego określonych dowodów (np. poddania się określonym badaniom, przekazania określonych informacji),

— na wolność od samooskarżania można powoływać się już we wstępnej fazie postępowania, jeszcze przed postawieniem zarzutów,

— nie jest dopuszczalne wykorzystywanie zeznań złożonych w charakterze świadka w postępowaniu, które nie ma charakteru *stricte* karnego w postępowaniu karnym, w którym składający zeznanie występuje w charakterze oskarżonego; w przypadku postępowania krajowego gwarancja ta wyraża się już w toku postępowania przed Prezesem Urzędu poprzez istnienie uprawnienia do odmowy składania wyjaśnień lub zeznań, które mogą narażać przedsiębiorcę na odpowiedzialność karną.

Jednocześnie jednak standard krajowy wykazuje **różnice** względem standardu konwencyjnego. Z jednej strony standard krajowy jest wyższy od konwencyjnego, gdyż na wolność od samooskarżania mogą powoływać się osoby fizyczne i osoby prawne, w tym będące podmiotami prawa publicznego, a zakres gwarancji przyznanych tym osobom jest taki sam. Wokół standardów konwencyjnych dotyczących ochrony praw podstawowych osób prawnych toczy się natomiast dyskusja, w ramach której wyrażane są stanowiska, że zakres gwarancji przysługujących osobom prawnym może być mniejszy. Standard krajowy może być uznany za wyższy od konwencyjnego także w zakresie wykorzystywania w postępowaniu tzw. owoców drzewa zatrutego. Będzie tak jednakże tylko wtedy, gdy przyjmie się, że postępowanie odwoławcze od decyzji Prezesa Urzędu powinno opierać się na standardach obowiązujących w postępowaniu cywilnym. W sytuacji, gdyby uznać, że do postępowania w sprawie weryfikacji decyzji zastosowanie znajdują standardy postępowania karnego, standard krajowy będzie odpowiadać standardowi konwencyjnemu.

Z drugiej strony standard krajowy jest niższy od konwencyjnego, gdyż w postępowaniu przed Prezesem Urzędu na przedsiębiorcy spoczywa w określonym zakresie ciężar dowodu i w postępowaniu tym nie obowiązuje zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony. Wydaje się jednakże, że wskazana powyżej różnica w standardach jest skutkiem specyfiki postępowania przed Prezesem Urzędu. W związku z tym, że postępowanie przed Prezesem Urzędu nie należy do spraw z zakresu *hard core of*

criminal law, lecz prowadzone jest w oparciu o zasady rządzące postępowaniem administracyjnym, rozkład ciężaru dowodu w tym postępowaniu wygląda inaczej niż w typowym postępowaniu karnym[1203], a obciążenie przedsiębiorcy ciężarem udowodnienia okoliczności dla niego korzystnych nie narusza prawa do rzetelnego procesu. Mając to na uwadze, należy przyjąć, że w powyższym zakresie różnice w standardach nie wpływają na kształt modelowego wzorca ochrony wolności od samooskarżania.

2.3 Podobieństwa i różnice w zakresie standardu unijnego i standardu krajowego

Mając na uwadze, że wykazana analiza wykazała, że standard konwencyjny i unijny są zbieżne, należy przyjąć, że **podobieństwa** między standardem unijnym i krajowym co do zasady są takie same, jak pomiędzy standardem konwencyjnym i krajowym, tzn.:

— w obu standardach ciężar udowodnienia praktyki spoczywa na organie, a ciężar wykazania okoliczności przeciwnych spoczywa na stronie i to ona ponosi skutki procesowe braku własnej aktywności dowodowej,

— wolność od samooskarżenia nie ma charakteru absolutnego, w obu standardach przedsiębiorcy mają obowiązek przekazania informacji i dokumentów pod warunkiem, że nie prowadzi to do przyznania się do dokonania naruszenia,

— na wolność od samooskarżania można powoływać się już we wstępnej fazie postępowania, jeszcze przed postawieniem zarzutów.

Różnice między standardami unijnym i krajowym polegają na tym, że **standard krajowy może być postrzegany jako wyższy od unijnego**, gdy uznać, że zakres informacji, jakich może żądać Prezes Urzędu, ogranicza się do ogólnych informacji mających na celu ukierunkowanie organu w prowadzeniu postępowania dowodowego, odpowiadających pojęciu „wyjaśnienia" występującemu w procedurze administracyjnej i cywilnej, które wymagają weryfikacji w toku postępowania dowodowego przeprowadzonego na rozprawie, w sytuacji gdy w postępowaniu przed Komisją obowiązek informacyjny dotyczy wszystkich informacji o faktach, pod tym jednak warunkiem, że nie prowadzi to do przyznania się do naruszenia, a dodatkowo dostarczone informacje stanowią dowody w postępowaniu. **Formułując ten wniosek, trzeba jednak poczynić istotne zastrzeżenie**, a mianowicie trzeba podkreślić, że w praktyce Prezes Urzędu uznaje, iż zakres informacji, jakich przedsiębiorcy obowiązani są udzielać, jest bardzo szeroki, ogranicza się do gromadzenia materiału dowodowego na piśmie i nie przeprowadza rozpraw w celu przesłuchania świadków i stron, co powoduje, że zakres informacji przekazywanych przez przedsiębiorców odpowiada zeznaniom, a zatem faktycznie jest równie szeroki, jak zakres informacji przekazywanych w postępowaniu przed Komisją[1204]. Można jednocześnie przyjąć, że w obu standardach ostateczną granicą obowiązku dostarczenia informacji jest informacja, która nie prowadzi do przyznania się do naruszenia, co wynika w przypadku standardu unijnego z wyroku w sprawie *Orkem*, a w przypadku standardu krajowego z konstytucyjnej

1203 Zob. ustalenia poczynione w Rozdziale V pkt 4.2 w zakresie rozkładu ciężaru dowodu w postępowaniu administracyjnym, w świetle których strona postępowania obowiązana jest współdziałać z organem przy ustalaniu stanu faktycznego sprawy, w szczególności dostarczać lub wskazywać dowody na okoliczności, z których wywodzi dla siebie korzystne skutki.
1204 Zob. uwagi zawarte w Rozdziale VI pkt 2.

zasady proporcjonalności. **Poczynione zastrzeżenie prowadzi do wniosku, że przy uwzględnieniu praktyki pozyskiwania informacji przez oba organy standard krajowy i standard unijny mogą być postrzegane jako zbieżne, jeśli chodzi o zakres żądanych informacji**.

Niezależnie trzeba wskazać, że, biorąc pod uwagę zakres żądanych informacji, standard krajowy jest wyższy od unijnego z tego względu, iż w postępowaniu przed Prezesem Urzędu przewidziana została możliwość uchylenia się od udzielenia wyjaśnień z uwagi na zagrożenie odpowiedzialnością karną (art. 105d ust. 2 uokik)[1205].

Porównując standard unijny i krajowy, trzeba jednocześnie poczynić zastrzeżenie, iż w obecnym stanie prawnym na sytuację prawną przedsiębiorców w postępowaniach prowadzonych przez Komisję i przez organ krajowy wpływa nie tylko sposób postrzegania zakresu obowiązku informacyjnego, ale przede wszystkim **różnice w zakresie procedury pozyskiwania informacji**. I tak:

1. Komisja może żądać dostarczenia informacji na podstawie „zwykłej" prośby, jak i na podstawie decyzji. Przed wydaniem decyzji przedsiębiorstwo ma prawo do bycia wysłuchanym. Decyzja nakładająca obowiązek przekazania informacji podlega kontroli sądowej. W postępowaniu krajowym każde wezwanie kierowane w trybie art. 50 ust. 1 uokik ma charakter wiążący dla przedsiębiorcy, a kontrola zasadności wezwania odbywa się dopiero na etapie odwołania od decyzji nakładającej karę za odmowę udzielenia informacji albo odwołania od decyzji kończącej postępowanie w sprawie.

2. Kwestia wolności od samooskarżenia pojawiła się w preambule do Rozporządzenia 1/2003. Zgodnie z pkt 23 preambuły przedsiębiorstwa stosujące się do decyzji Komisji nie mogą być zmuszone do przyznania się, że dokonały naruszenia. Ponadto Komisja opracowała akt o charakterze *soft law*, tj. „Zawiadomienie w sprawie najlepszych praktyk w zakresie prowadzenia postępowań w związku z art. 101 i 102 TFUE", w którym przewidziała tryb weryfikowania, na wniosek przedsiębiorstwa, informacji żądanych na podstawie „zwykłej" prośby. Ma to umożliwić Komisji zbadanie zarzutów przedsiębiorstwa dotyczących naruszenia wolności od samooskarżania się jeszcze na etapie przed wydaniem przez Komisję decyzji w sprawie obowiązku dostarczenia informacji. Prezes Urzędu nie opracował tego rodzaju dokumentu.

3. Kontrola prowadzona przez Komisję może odbyć się na podstawie upoważnienia do prowadzenia kontroli albo może być nakazana przez Komisję w drodze decyzji. Komisja podejmuje decyzje w sprawie kontroli po zasięgnięciu opinii organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego, na którego terytorium ma być przeprowadzona kontrola. Przedsiębiorstwo ma prawo odwołania się od decyzji do sądu. Podjęcie przez Prezesa Urzędu kontroli nie podlega kontroli sądowej, zgoda sądu wymagana jest tylko

---

1205 Rozporządzenie 1/2003 jedynie w art. 12 ust. 3, dotyczącym Europejskiej Sieci Konkurencji, stanowi o zakazie wykorzystywania informacji przekazanej w ramach Sieci wobec osoby fizycznej, gdyby to miało pociągać za sobą odpowiedzialność karną – zob. K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych…*, s. 538. Dyrektywa 2019/1 w art. 31 ust. 1 przewiduje, że państwa członkowskie mogą postanowić, iż w sytuacji gdy organ korzysta ze swoich uprawnień określonych art. 6 ust. 1e, art. 8 lub art. 9 względem osób fizycznych, uzyskanych informacji nie będzie można użyć jako dowodu do nałożenia sankcji (w tekście Dyrektywy 2019/1 opublikowanym w języku angielskim użyte jest sformułowanie *sanctions* (tłum. sankcje), a nie *fine* (tłum. grzywna) czy *penalty payments* (tłum. kara pieniężna), co wskazuje, że w przepisie art. 31 ust. 1 chodzi o odpowiedzialność karną). Oznacza to, że w ramach implementacji tej dyrektywy państwa członkowskie mogą, lecz nie muszą, wprowadzać do procedur tego rodzaju zakazu.

w sytuacji, gdy Prezes Urzędu zamierza przeprowadzić przeszukanie. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów przewiduje środek ochrony prawnej w postaci sprzeciwu wobec wykonywania przez organ kontroli z naruszeniem przepisów, możliwość wniesienia sprzeciwu ogranicza się jednak do poszczególnych naruszeń proceduralnych wskazanych w ustawie Prawo przedsiębiorców i nie obejmuje merytorycznej kontroli zasadności prowadzenia kontroli.

4. Komisja nie ma uprawnienia do przesłuchiwania świadków. Komisja ma prawo żądania w toku kontroli udzielenia wyjaśnień od przedstawicieli lub członków personelu przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw, w tym tych, którzy nie zostali upoważnieni do reprezentowania przedsiębiorstwa w toku kontroli (art. 20 ust. 2e Rozporządzenia 1/2003), jednakże przesłuchanie „wszelkich osób fizycznych i prawnych" może przeprowadzać tylko wtedy, gdy osoby te wyrażą na to zgodę (art. 19 Rozporządzenia 1/2003). W ramach tych przesłuchań Komisja nie ma możliwości nałożenia kary za odmowę składania zeznań ani za złożenie zeznań nieprawdziwych. Prezes Urzędu ma możliwość żądania w toku kontroli wyjaśnień wyłącznie od przedsiębiorcy lub osoby przez niego upoważnionej. Niezależnie ma prawo przesłuchania w toku postępowania, na rozprawie, świadków. Świadkowie mogą być ukarani karą pieniężną za nieuzasadnioną odmowę zeznań albo nieuzasadnione niestawiennictwo, ponoszą także odpowiedzialność karną za składanie fałszywych zeznań. W świetle standardu krajowego Prezes Urzędu nie może zobowiązać przedsiębiorcy – strony postępowania – do składania zeznań po przedstawieniu zarzutów.

5. W przypadku gdy w trybie art. 20 ust. 2e Rozporządzenia 1/2003 w toku kontroli przesłuchany został członek personelu przedsiębiorstwa, który nie jest lub nie był upoważniony przez przedsiębiorstwo do składania wyjaśnień w jego imieniu, Komisja wyznacza termin, w którym przedsiębiorstwo może przekazać Komisji wszelkie sprostowania, zmiany lub uzupełnienia do takich wyjaśnień. Przepis ten nie ma swojego odzwierciedlenia w postępowaniu przed Prezesem Urzędu, co wynika z tego, że w toku kontroli Prezes Urzędu może żądać wyjaśnień tylko od przedsiębiorcy lub osób przez niego upoważnionych. Niezależnie Prezes Urzędu sporządza z każdej kontroli protokół, a przedsiębiorca ma prawo zgłaszania zastrzeżeń do protokołu.

6. Informacje zebrane w odpowiedzi na żądanie dostarczenia informacji albo w toku kontroli Komisja może wykorzystać tylko do celów, dla jakich zostały zebrane. Zgodnie z art. 73 ust. 2 pkt 2 uokik informacje uzyskane przez Prezesa Urzędu w toku postępowania mogą być wykorzystywane m.in. w innych postępowaniach prowadzonych przez Prezesa Urzędu.

7. W Rozporządzeniu 1/2003 nie została przewidziana możliwość nakładania kar pieniężnych na osoby fizyczne, które nie mają statusu przedsiębiorstwa. W przypadku nieudzielenia informacji, udzielenia informacji nieprawdziwych albo utrudniania kontroli kary mogą być nakładane wyłącznie na przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów przewiduje tymczasem w takich wypadkach możliwość nałożenia kar pieniężnych na osoby fizyczne (art. 108).

Mając powyższe na uwadze, porównanie obu trybów pozyskiwania informacji prowadzi z jednej strony do wniosku, że unijny standard ochrony wolności od samooskarżania jest wyższy niż standard krajowy z tego względu, że w postępowaniu prowadzonym przez Komisję obowiązują regulacje, które ograniczają obowiązek informacyjny nałożony na przedsiębiorstwa (przedsiębiorstwo nie może być zmuszane

do dostarczania informacji, które są równoznaczne z przyznaniem się do naruszenia), gwarantują przedsiębiorstwom większą swobodę w zakresie decydowania o podjęciu współpracy z Komisją (podejmowanie działań w odpowiedzi na prośbę Komisji o przekazanie informacji, podejmowanie współpracy w czasie kontroli prowadzonej przez Komisję na podstawie upoważnienia), a także umożliwiają dokonanie kontroli żądania przez Komisję określonych informacji i dokumentów (możliwość odwołania się od decyzji nakazującej przekazanie informacji albo kontroli). Spośród wykazanych różnic niezwykle istotny dla ochrony wolności od samooskarżania jest także zakaz wykorzystywania przez Komisję informacji pozyskanych od przedsiębiorstw do innych celów, niż zostały zebrane, brak możliwości przesłuchiwania świadków pod rygorem grzywny, a także brak możliwości obciążania osób fizycznych karami za nieudzielanie informacji bądź przekazanie informacji fałszywych.

Z drugiej strony można stwierdzić, że w postępowaniu przed Komisją sytuacja przedsiębiorstw jest mniej korzystna niż w postępowaniu krajowym, albowiem art. 18 i 20 ust. 2e Rozporządzenia 1/2003 stanowią samoistne źródło pozyskiwania przez Komisję dowodów w postępowaniu. Komisja nie ma obowiązku weryfikowania informacji zgromadzonych w ww. trybach w drodze przesłuchania świadków i stron na rozprawie. Po drugie, należy także zauważyć, że w ramach posiadanych uprawnień Komisja może w toku prowadzonej kontroli zwracać się o udzielenie informacji do dowolnie wybranego pracownika przedsiębiorstwa, gdy tymczasem Prezes Urzędu co do zasady może w czasie kontroli żądać informacji tylko od pracowników upoważnionych do reprezentowania przedsiębiorcy, a zatem nie ma swobody wyboru pracownika, od którego zażąda informacji[1206]. Jakkolwiek Prezes Urzędu, w przeciwieństwie do Komisji, ma prawo wzywania i przesłuchania świadków, to jednakże przesłuchanie to może nastąpić tylko w ramach rozprawy, co ogranicza możliwość pozyskania dowodów „z zaskoczenia", bezpośrednio w czasie przeprowadzania kontroli. Po trzecie, w postępowaniu przed Prezesem Urzędu przewidziana została możliwość uchylenia się od udzielenia wyjaśnień z uwagi na zagrożenie odpowiedzialnością karną.

Wydaje się, że, porównując standardy pozyskiwania informacji i szukając ostatecznej odpowiedzi na pytanie, który standard ochrony wolności od samooskarżania jest wyższy, trzeba wziąć pod uwagę uchwaloną w dniu 11 grudnia 2018 r. Dyrektywę 2019/1, która nakłada na państwa członkowskie obowiązek ujednolicenia procedur pozyskiwania informacji w toku postępowań[1207]. Zgodnie z Dyrektywą 2019/1 państwa członkowskie mają zapewnić, by organ ochrony konkurencji posiadał skuteczne uprawnienia umożliwiające gromadzenie dowodów w postępowaniu, takie jak:

— prawo żądania (ang. *request*) od przedsiębiorców lub związków przedsiębiorców, a także od innych osób prawnych oraz osób fizycznych, które mogą posiadać informacje znaczące dla stosowania art. 101 i 102 TFUE, dostarczenia w określonym i rozsądnym terminie informacji niezbędnych do wykrycia naruszeń art. 101 i 102 TFUE (art. 8, pkt 35 preambuły), przy czym Dyrektywa wyraźnie wskazuje, że wnioski zawierające żądanie przekazania informacji muszą być proporcjonalne i nie mogą zmuszać adresata wniosku do przyznania się do naruszenia (art. 8),

1206 Wyjątek do tej zasady stanowią tylko sytuacje szczególne, takie jak brak wyznaczenia przez przedsiębiorcę osoby upoważnionej do udziału w kontroli – zob. uwagi zawarte w Rozdziale II pkt 4.1.
1207 Pkt 4 preamuły.

— prawo przeprowadzenia kontroli w lokalach przedsiębiorstw i związków przedsiębiorstw (art. 6, pkt 31 preambuły), a także w lokalach prywatnych (pkt 34 preambuły),

— prawo przeprowadzania przesłuchań przedstawicieli przedsiębiorstw i związków przedsiębiorstw, a także przedstawicieli innych osób prawnych oraz osób fizycznych, które mogą posiadać informacje znaczące dla stosowania art. 101 i 102 TFUE (art. 9, pkt 36 preambuły).

Jeśli chodzi o kontrole, Dyrektywa stanowi (art. 6 ust. 1), że państwa członkowskie muszą zapewnić kontrolującym co najmniej prawo do: a) wchodzenia do wszelkich lokali, na teren i do środków transportu przedsiębiorstw i związków przedsiębiorstw; b) sprawdzania ksiąg i innych rejestrów dotyczących działalności przedsiębiorstwa, niezależnie od nośnika, na jakim są one przechowywane, oraz dostępu do informacji, które są dostępne dla podmiotu objętego kontrolą; c) pobierania lub uzyskiwania, w dowolnej formie, kopii lub wyciągów z tych ksiąg lub rejestrów, a w razie gdy uznają to za stosowne, do kontynuowania przeszukiwania do celów informacji i wyboru tych kopii lub wyciągów w lokalu krajowych organów ochrony konkurencji lub innych wyznaczonych miejscach; d) opieczętowania wszelkich lokali przedsiębiorstwa oraz ksiąg lub rejestrów na czas i w zakresie koniecznym do przeprowadzenia kontroli; e) zadawania pytań przedstawicielom pracowników lub pracownikom przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw w celu uzyskania wyjaśnień odnośnie do faktów lub dokumentów dotyczących przedmiotu i celu kontroli oraz do rejestrowania odpowiedzi.

Analiza postanowień Dyrektywy 2019/1 wskazuje, że jej wdrożenie będzie wiązało się z koniecznością modyfikacji uprawnień dochodzeniowych Prezesa UOKiK polegającą na dostosowaniu przepisów uokik dotyczących sposobu pozyskiwania informacji oraz przesłuchiwania przedstawicieli przedsiębiorstw w toku kontroli do rozwiązań unijnych, przy czym, jakkolwiek Dyrektywa 2019/1 odnosi się tylko do postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK w celu zastosowania przepisów prawa unijnego, można spodziewać się, że zmiany wprowadzone do uokik w związku z dostosowaniem jej przepisów do wymogów tej dyrektywy w automatyczny sposób rozciągną się na postępowania czysto krajowe. Już na obecnym etapie Prezes UOKiK wyposażony jest w uprawnienia do żądania przekazania informacji i prowadzenia przesłuchań oraz przeprowadzania kontroli i przeszukań. Modyfikacje nie będą zatem dotyczyły posiadanych uprawnień dochodzeniowych, jednakże mogą wpłynąć na sposób ich realizacji. I tak, po pierwsze, wdrożenie Dyrektywy 2019/1 będzie wpływać na interpretację pojęcia „informacji", a w prawie unijnym i w Dyrektywie 2019/1 pojęcie to interpretowane jest bardzo szeroko[1208]. Po drugie, wdrożenie Dyrektywy 2019/1 dotyczyć będzie kontroli, w ramach której Prezes UOKiK powinien uzyskać uprawnienie do przesłuchiwania dowolnie wybranych przez siebie pracowników przedsiębiorstwa oraz powinien zostać zobligowany do rejestrowania takich przesłuchań. Mając powyższe na uwadze, można stwierdzić, że we wskazanym zakresie nastąpi harmonizacja rozwiązań krajowych i unijnych, jeśli chodzi o zakres podmiotowy i przedmiotowy informacji żądanych w toku postępowania, w tym w toku kontroli. Przy tego rodzaju zbliżeniu procedur **unijny standard wolności od samooskarżania jest wyż-**

1208 Zob. art. 8, art. 6 ust. 1 pkt e, art. 32 Dyrektywy 2019/1, a także uwagi zawarte w Rozdziale IV pkt 2.1.2 i pkt 2.2.2.

szy niż standard krajowy, gdyż przewidziany w prawie unijnym tryb pozyskiwania informacji gwarantuje zabezpieczenia przed samooskarżeniem (wyraźną regulację, że przedsiębiorstwo nie może być zmuszane do dostarczania informacji, które są równoznaczne z przyznaniem się do naruszenia, pozyskiwanie informacji w odpowiedzi na prośbę Komisji o przekazanie informacji albo na podstawie decyzji, od której służy odwołanie, zakaz wykorzystywania przez Komisję informacji pozyskanych od przedsiębiorstw do innych celów, niż zostały zebrane, dodatkowo brak możliwości przesłuchiwania osób fizycznych pod rygorem grzywny, a także brak możliwości obciążania osób fizycznych karami za nieudzielanie informacji bądź przekazanie informacji fałszywych), których nie ma w prawie krajowym.

Reasumując – biorąc pod uwagę podobieństwa i różnice występujące między standardami krajowym i unijnym, można dojść do wniosku, że w aktualnym stanie prawnym, z uwagi na aspekt materialny, tj. zakres informacji, jakich organ może żądać od przedsiębiorców, krajowy standard ochrony wolności od samooskarżania się zrekonstruowany w oparciu o przepisy Konstytucji i krajowych procedur karnej, cywilnej i administracyjnej, może być postrzegany jako wyższy od standardu unijnego. Biorąc jednak pod uwagę praktykę gromadzenia przez Prezesa UOKiK materiału dowodowego oraz postępującą harmonizację rozwiązań krajowych z unijnymi, które powodują, że zakres informacji żądanych w postępowaniu krajowym i unijnym jest zbieżny, istotniejszy dla porównania standardów staje się aspekt formalny, tj. procedura pozyskiwania informacji przez organ. Wolność przedsiębiorstw od samooskarżania się w wyższym stopniu zabezpieczona jest w standardzie unijnym. W związku z tym **można stwierdzić, że standard unijny jest wyższy od standardu krajowego**.

3. Modelowy wzorzec standardu ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję

Mając na uwadze podobieństwa i różnice występujące między standardami, stosowaną przez Prezesa UOKiK praktykę gromadzenia informacji w postępowaniu, a także modyfikacje w zakresie procedury gromadzenia informacji i dokumentów związane z wdrożeniem Dyrektywy 2019/1, które wymuszają dokonywanie wykładni pojęcia „informacja" zgodnie z prawem unijnym i oddziaływują na sposób gromadzenia dowodów także w postępowaniach czysto krajowych, można dojść do wniosku, że **modelowy standard ochrony wolności od samooskarżania się odpowiada standardowi unijnemu**, albowiem ten w wyższym stopniu zabezpiecza wolność przedsiębiorstw od samooskarżania się niż standard krajowy. Mając na uwadze to, że standard unijny jest zgodny ze standardem konwencyjnym, dostosowanie standardu krajowego do standardu unijnego nie stwarza ryzyka obniżenia standardu krajowego poniżej minimum wymaganego przez EKPCz.

4. Wnioski *de lege lata* i uwagi *de lege ferenda*

Przeprowadzona w niniejszej pracy analiza wykazała, że wykładnia przepisów art. 50 ust. 1 uokik i 105d ust. 1 uokik dokonana z uwzględnieniem standardu konstytucyjnego i wspólnych dla systemu prawa wartości, takich jak prawo do obrony, w tym wolność od samooskarżania się, oraz prawo do składania zeznań i prawo odmowy składania zeznań, pozwala na takie ustalenie znaczenia wskazanych przepisów, które

mieści się, a nawet wykracza ponad standard konwencyjny i unijny. Przyjęta przez ustawodawcę **hybrydowa konstrukcja postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję wywołuje** jednak **liczne problemy** w zakresie identyfikacji zakresu praw i obowiązków organu oraz stron postępowania i w istocie prowadzi do tego, że faktyczny sposób prowadzenia przez Prezesa UOKiK postępowania odbiega od założeń teoretycznych uokik, bo w praktyce organ ten, żądając od przedsiębiorców informacji, traktuje je jako odpowiednik zeznań na piśmie. Ustawodawca wprowadzając model pozyskiwania dowodów odpowiadający standardom postępowania cywilnego, nie do końca był konsekwentny. Świadczy o tym wprowadzenie podwójnych standardów odpowiedzialności w przypadku odmowy udzielenia informacji na piśmie i w przypadku nieuzasadnionej odmowy zeznań. Jeśli intencją ustawodawcy było gromadzenie dowodów przede wszystkim w drodze bezpośredniego przesłuchiwania przedsiębiorców na rozprawie, to nielogiczne było wprowadzanie do uokik niskich sankcji finansowych dla świadków, którzy odmawiają składania zeznań i jednocześnie bardzo wysokich sankcji finansowych dla przedsiębiorców, którzy nie udzielą informacji na piśmie w odpowiedzi na wezwanie Prezesa Urzędu. Taki rozkład „ryzyka" procesowego powoduje, że w praktyce głównym źródłem pozyskiwania przez Prezesa Urzędu informacji są wezwania do udzielania informacji na piśmie, a nie dowody z zeznań. W konsekwencji Prezes UOKiK prowadził dotychczas postępowania w taki sam sposób jak Komisja, nie będąc jednak formalnie zobowiązanym do stosowania gwarancji w zakresie wolności od samooskarżania się, jakie występują w postępowaniu przed Komisją. Po drugie, przeszkodą w interpetacji pojęcia „informacja", jakie występuje w art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 pkt 1 uokik w sposób tożsamy z pojęciem „wyjaśnienie", jakie występuje w procedurze administracyjnej i cywilnej, jest brak wyraźnej regulacji dotyczącej przesłuchiwania przedsiębiorców w toku postępowania wyjaśniającego i w toku kontroli. Prezes Urzędu, jako organ administracji, ma prawo każdą osobę wezwać do złożenia zeznań w charakterze świadka, jednak z przepisów uokik wynika jedynie tyle, że świadkowie mogą być przesłuchiwani na rozprawie (art. 52 uokik), stąd powstają wątpliwości, czy świadkowie mogą być przesłuchani poza rozprawą. Wydaje się, że właśnie ten brak legislacyjny jest przyczyną toczącego się w literaturze sporu dotyczącego zakresu informacji, jakich może żądać Prezes Urzędu w toku kontroli[1209], i „rozciągania" pojęcia „ustne wyjaśnienie", o jakim mowa w art. 105b ust. 1 pkt 5 uokik na wszelkie informacje bezpośrednio lub pośrednio związane z przedmiotem kontroli, co w istocie zbliża odbieranie ustnych wyjaśnień do przesłuchania świadka lub strony.

Wobec faktycznej praktyki pozyskiwania przez Prezesa UOKiK informacji i dokumentów, a także z uwagi na konieczność wdrożenia Dyrektywy 2019/1 **zasadne jest podjęcie przez ustawodawcę działań legislacyjnych, które uporządkują kwestie związane z procedurą gromadzenia przez Prezesa UOKiK dowodów i rozstrzygną spory interpretacyjne związane z charakterem postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK**[1210]. W szczególności ustawodawca powinien całkowicie zrezygnować z odesłania do przepisów k.p.c. w zakresie dowodów i przyjąć, że art. 50 ust. 1 i art. 105b ust. 1 pkt 5 uokik stanowią samoistne i jednocześnie odrębne względem k.p.a. podstawy prawne do pozyskiwania od przedsiębiorców w toku postępowania informacji, których zakres odpowiada zeznaniom, ewentualnie ograniczyć odpowied-

1209 Por. uwagi w Rozdziale II pkt 4.2.
1210 Szerzej zob. Rozdział VI pkt 2.

nie stosowanie w zakresie dowodów przepisów k.p.c. do sytuacji, gdy Prezes Urzędu zdecydowałby o przeprowadzeniu rozprawy. Wobec tego przepis art. 84 uokik powinien odsyłać wyłącznie do odpowiedniego stosowania w postępowaniu przed Prezesem Urzędu art. 227–234 k.p.c. oraz art. 310–315 k.p.c., natomiast art. 60 ust. 3 uokik dotyczący rozprawy przed Prezesem UOKiK powinien zostać uzupełniony o zapis, że do przeprowadzania dowodu z zeznań świadków, stron i opinii biegłych stosuje się odpowiednio przepisy k.p.c. Rozprawa w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję powinna mieć wyłącznie charakter pomocniczy. Ze wskazanych rozwiązań bardziej pożądane wydaje się to pierwsze, tj. całkowita rezygnacja z odesłania do przepisów k.p.c., albowiem jakiekolwiek odesłania uokik do przepisów procedury cywilnej zawsze prowadzić będą do konfliktu pojęć „informacja", „wyjaśnienie", „zeznanie". Należy mieć na uwadze, że w świetle Dyrektywy 2019/1 konieczne stanie się wprowadzenie do uokik wyraźnej podstawy prawnej do pozyskiwania przez Prezesa Urzędu w toku kontroli wyjaśnień od każdego reprezentanta przedsiębiorcy. W istocie Prezes UOKiK uzyska zatem prawo do przesłuchiwania świadków i stron w toku kontroli. Przy takich rozwiązaniach legislacyjnych należy rozważyć, czy istnieje potrzeba przeprowadzania w postępowaniu rozprawy, czy też wystarczające jest, aby zasada ustności była realizowana wyłącznie w czasie odbierania wyjaśnień w toku kontroli albo spotkań z przedsiębiorcami[1211]. Ponadto na pewno warto rozważyć, czy w związku z wdrożeniem Dyrektywy 2019/1 procedura krajowa nie powinna zostać dostosowana we wszystkich aspektach do procedury unijnej. Prowadziłoby to w istocie do powstania procedury odrębnej od procedury administracyjnej i cywilnej, której kompleksową regulację zawierałaby uokik, co pozwoliłoby na wierne odwzorowanie istniejących w prawie unijnym gwarancji ochrony wolności od samooskarżania się. Ustawodawca unijny nie zdecydował dotychczas o pełnej harmonizacji procedur pozyskiwania informacji. Dyrektywa 2019/1 zakłada, że ustalenie zasad proceduralnych dotyczących żądania przekazania informacji oraz przeprowadzania przesłuchań pozostawione jest swobodnej regulacji państw członkowskich, pod tym jednak warunkiem, że zasady te pozwolą na skuteczne korzystanie z tych narzędzi (pkt 35 i 36 preambuły). Państwa członkowskie nadal więc dysponują autonomią proceduralną w zakresie ustalania konkretnych rozwiązań w ramach procedur, jakie mają służyć osiągnięciu celów Dyrektywy 2019/1. Całkowite ujednolicenie procedury krajowej z unijną z pewnością usunęłoby jednak wątpliwości związane ze zgodnością przepisów uokik z zawartym w Dyrektywie 2019/1 zakazem zmuszania przedsiębiorstw do przyznania się do naruszenia.

Uporządkowanie kwestii związanych z charakterem postępowania i zapewnienie spójności między przepisami uokik a sposobem gromadzenia przez organ informacji stanowi punkt wyjścia do zadania w dalszej kolejności pytania o konieczność dokonania zmian w regulacjach uokik w zakresie ewentualnych gwarancji służących ochronie prawa przedsiębiorców do wolności od samooskarżania się. Zgodnie z poczynionymi w niniejszej pracy ustaleniami zapewnienie przedsiębiorcom w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję wolności od samooskarżania nie wymaga zmiany art. 50 ust. 1 uokik i art. 105d ust. 1 uokik poprzez dodanie do tych regulacji wyraźnego przepisu gwarantującego powołanie się na tę wolność, albowiem wolność ta jest uznanym standardem w prawie krajowym i znajduje zastosowanie w postępowaniu przed Prezesem Urzędu niezależnie od tego, czy wskazane przepisy

1211 Szerzej zob. uwagi zawarte w Rozdziale VI pkt 2.

wyraźnie o tym stanowią. Jednocześnie jednak, aby zapewnić w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję zachowanie konstytucyjnej zasady proporcjonalności i zasady pewności prawa, **ustawodawca powinien poczynić następujące działania legislacyjne**:

1. Zasadne jest uzupełnienie przepisu art. 50 ust. 1 uokik o regulację analogiczną do art. 105d ust. 2 uokik, dotyczącą prawa przedsiębiorcy do odmowy przekazywania informacji, w przypadku gdy ich złożenie naraża przedsiębiorcę lub jego bliskich na odpowiedzialność karną.

2. Zasadne jest uzupełnienie art. 50 ust. 1, jak i art. 105d ust. 1 uokik poprzez wyraźne wskazanie, że przedsiębiorca ma prawo odmowy udzielenia informacji, jeśli ich udzielenie byłoby równoznaczne z przyznaniem się do naruszenia.

3. Zasadne jest uzupełnienie art. 50 ust. 2 pkt 4 uokik i art. 105a ust. 4 pkt 9 uokik o regulacje, zgodnie z którymi w treści pouczenia dostarczanego przedsiębiorcy byłaby informacja o prawie odmowy przekazania informacji z uwagi na zagrożenie odpowiedzialnością karną, oraz w sytuacji gdy ich udzielenie byłoby równoznaczne z przyznaniem się do naruszenia.

Niezależnie od działań legislacyjnych zachowanie w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję standardu ochrony wolności od samooskarżania się zgodnego ze standardem konstytucyjnym oraz wartościami, które są wspólne dla systemu prawa polskiego, wymaga prowadzenia tych postępowań zgodnie z następującymi zasadami:

5. Pozyskiwanie przez Prezesa Urzędu dokumentów i informacji w pierwszej kolejności powinno następować zgodnie z zasadą proporcjonalności, tzn. począwszy od środka najmniej uciążliwego, a zatem najpierw na podstawie prośby o udzielenie wyjaśnień (art. 50 ust. 3 uokik), następnie wezwania do udzielenia wyjaśnień (art. 50 ust. 1 uokik), w dalszej kolejności przeprowadzenia kontroli lub przeszukania. Taki tryb postępowania powinien zostać zachowany szczególnie w tych sytuacjach, gdy Prezes Urzędu nie dysponuje dowodami, które jednoznacznie wskazują na dokonanie naruszenia.

6. Informacje pozyskiwane przez Prezesa Urzędu od przedsiębiorców na podstawie art. 50 ust. 1 uokik nie powinny być traktowane jako wyłączna podstawa rozstrzygnięcia. Powinny być uzyskiwane w zakresie niezbędnym do tego, aby prowadzić postępowanie dowodowe.

7. W sytuacjach, w których Prezes Urzędu posiada uzasadnione podejrzenie, że przedsiębiorca stosuje praktykę ograniczającą konkurencję, powinien zakończyć postępowanie wyjaśniające i niezwłocznie wszcząć postępowanie w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz przedstawić przedsiębiorcy zarzuty. Na tym etapie po przedstawieniu zarzutów przedsiębiorca może być zobowiązany do złożenia wyjaśnień, nie może jednak być zobowiązany do składania zeznań.

8. Przedsiębiorca powinien być przesłuchany w postępowaniu we właściwej roli procesowej. Tym samym nie powinny być włączane do materiału dowodowego w postępowaniu w sprawach praktyk ograniczających zeznania przedsiębiorcy złożone w charakterze świadka.

9. Przedsiębiorca może korzystać z wolności od samooskarżania już na etapie postępowania wyjaśniającego.

10. W przypadku pozyskania przez Prezesa Urzędu od przedsiębiorcy dowodów z naruszeniem prawa do wolności od samooskarżania sąd rozpatrujący odwołanie od decyzji powinien pominąć te dowody oraz dowody uzyskane za pomocą tych dowodów.

Na uwagę zasługuje fakt, że co najmniej w odniesieniu do art. 50 ust. 1 uokik postulaty wskazane powyżej w pkt 1–3 powinny być zrealizowane także ze względu na obowiązek dostosowania regulacji krajowych do wymogów Dyrektywy 2019/1. Wydaje się bowiem, że wdrożenie tej dyrektywy wiązać się powinno z wprowadzeniem do art. 50 ust. 1 uokik wyraźnej regulacji stanowiącej o tym, że żądane informacje muszą być proporcjonalne i nie mogą zmuszać przedsiębiorstwa do przyznania się do naruszenia. Zmiana polegająca na dodaniu do art. 50 uokik wskazanego zapisu będzie zmianą o charakterze porządkującym. W ten sposób wolność od samooskarżenia, która wynika z polskiego porządku prawnego, zostanie, w ślad za regulacją Dyrektywy 2019/1, wyraźnie wyartykułowana. W konsekwencji, tak jak w przypadku prawa unijnego[1212], wolność od samooskarżenia będzie prawem ujętym w akcie prawnym, co ułatwi przedsiębiorcom korzystanie z tego uprawnienia. Dotychczas uokik nie zawierała wyraźnych regulacji w tym zakresie, stąd wydaje się, że brak odwzorowania w treści art. 50 uokik postanowień Dyrektywy 2019/1 mógł stanowić podstawę zarzutu niepełnej albo nieefektywnej implementacji dyrektywy i w konsekwencji skutkować korzystaniem przez przedsiębiorstwa z wolności od samooskarżania się bezpośrednio w oparciu o przepis art. 8 Dyrektywy 2019/1[1213]. W ślad za zmianą polegającą na dodaniu wyraźnego przepisu stanowiącego o prawie do odmowy informacji, która zmusza do przyznania się do naruszenia, modyfikacji ulec powinien także art. 50 ust. 2 uokik poprzez dodanie do niego regulacji, w świetle której organ wystosowując do przedsiębiorstwa wezwanie do przekazania informacji i dokumentów, będzie musiał pouczyć je o uprawnieniu do odmowy przekazania informacji, która zmusza do przyznania się do naruszenia. Mimo że Dyrektywa 2019/1 nie zawiera takiego wymogu informacyjnego, to zmiana art. 50 ust. 2 uokik we wskazanym zakresie jest zasadna z tego względu, że w świetle standardów strasburskich, które powinny być przestrzegane w postępowaniach prowadzonych na podstawie prawa krajowego i unijnego, wolność od samooskarżenia została zapewniona w postępowaniu, o ile przedsiębiorca był odpowiednio pouczony o tym prawie[1214]. Łącznie z regulacją, która stanowi o wolności od samooskarżania się, powinna być zatem stworzona regulacja, która zapewnia informację o tym prawie.

W drugiej kolejności należy zwrócić uwagę, że postulowane zmiany legislacyjne oraz w zakresie praktyki stosowania prawa zbliżają krajowy standard ochrony wolności od samooskarżania się do standardu unijnego. Wdrożenie postulatów, o których mowa w pkt 1–3, spowoduje, że w uokik, tak jak w postępowaniach unijnych, obowiązywać będą regulacje, które ograniczą obowiązek informacyjny nałożony na przedsiębiorców; wdrożenie postulatu, o którym mowa w pkt 5, zagwarantuje przedsiębiorcom większą swobodę w zakresie decydowania o podjęciu współpracy z organem; wdrożenie postulatu, o którym mowa w pkt 8, ograniczy uprawnienie Prezesa UOKiK do

1212 W prawie unijnym kwestia wolności od samooskarżania regulowana jest w pkt 23 preambuły do Rozporządzenia 1/2003, a także w akcie o charakterze *soft law*, tj. w „Zawiadomieniu w sprawie najlepszych praktyk w zakresie prowadzenia postępowań w związku z art. 101 i 102 TFUE".
1213 Por. wyrok TS z dnia 5 kwietnia 1979 r. w sprawie 148/78 *Pubblico Ministero p. Tullio Ratti*, Zb. Orz. 1979, s. 1629.
1214 Zob. uwagi zawarte w Rozdziale III pkt 4.1 dotyczące wyroku ETPCz w sprawie *Ibrahim i in.*

wykorzystywania zgromadzonego materiału w innym postępowaniu. Doprowadzenie krajowego standardu ochrony wolności od samooskarżania się do całkowitej zgodności ze standardem unijnym wymagałoby jednak dodatkowo wprowadzenia regulacji dotyczących: wydania decyzji zobowiązującej do udzielenia informacji, od której służyłoby odwołanie; zakazu wykorzystywania przez Prezesa UOKiK informacji pozyskanych od przedsiębiorców do innych celów, niż zostały zebrane; braku możliwości przesłuchiwania pod rygorem grzywny osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej; braku możliwości obciążania osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej karami za nieudzielanie informacji bądź przekazanie informacji fałszywych. Ponadto zasadne byłoby opracowanie przez Prezesa UOKiK aktu o charakterze *soft law* na wzór „Zawiadomienia w sprawie najlepszych praktyk w zakresie prowadzenia postępowań w związku z art. 101 i 102 TFUE", który przewidywałby możliwość pozasądowego rozstrzygania sporu pomiędzy przedsiębiorcą a organem co do zakresu żądanych informacji, zanim organ wyda w tej sprawie decyzję zobowiązującą do przekazania informacji.

Rozdział VIII
Podsumowanie

W rozprawie postawione zostały pytania o to, w jakim stopniu regulacje z zakresu krajowego prawa ochrony konkurencji i praktyka ich stosowania są zgodne z obowiązującymi standardami ochrony praw podstawowych. W pracy podjęto badania dotyczące postrzegania wolności od samooskarżania się w świetle standardów ochrony praw podstawowych wynikających z EKPCz, prawa unijnego oraz Konstytucji i przepisów krajowych procedur karnej, administracyjnej i cywilnej oraz poczyniono ustalenia, czy polski organ antymonopolowy jest związany poszczególnymi analizowanymi standardami, a także porównano obowiązujące standardy ochrony wolności od samooskarżania się celem ustalenia, który z nich zapewnia najwyższą ochronę wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję i powinien być standardem „modelowym". Przedmiotem badań były przepisy prawa krajowego i unijnego dotyczące pozyskiwania informacji i dokumentów, a także przepisy dotyczące postępowania sądowego toczącego się w związku z odwołaniem od decyzji wydanych przez Prezesa Urzędu, orzecznictwo ETPCz, sądów unijnych, krajowych oraz orzecznictwo Prezesa UOKiK, a także piśmiennictwo poświęcone badanym zagadnieniom oraz akty o charakterze *soft law* wydane przez Prezesa UOKiK i przez Komisję.

Przedmiotem badań przeprowadzonych w pracy był szereg zagadnień cząstkowych, tj.:

1. Zasady gromadzenia przez krajowy organ ochrony konkurencji materiału dowodowego w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję.

W tym zakresie ustalono, że ze względu na charakter praktyk antykonkurencyjnych, które są trudno wykrywalne i zwykle wymagają zgromadzenia informacji niewystępujących w oficjalnych dokumentach przedsiębiorstwa, Prezes Urzędu wyposażony został w szczególne uprawnienia dochodzeniowe, które nakładają na przedsiębiorców, pod rygorem wysokiej kary pieniężnej (art. 106 ust. 2 uokik), obowiązek aktywnego współdziałania z organem. Prezes Urzędu ma możliwość żądania od przedsiębiorców przekazania informacji i dowodów rzeczowych w trzech niezależnych trybach, tj. na podstawie wezwań kierowanych na podstawie art. 50 ust. 1 uokik, albo korzystając z art. 105b ust. 1 w zw. z art. 105d ust. 1 uokik, który znajduje zastosowanie w toku kontroli (art. 105a uokik), oraz w toku przeszukania (art. 105n uokik). Żądanie dostarczenia informacji Prezes UOKiK może kierować do każdego przedsiębiorcy, niezależnie od tego, czy przedsiębiorca ten ma status strony postępowania i czy dotyczy go podejrzenie stosowania niedozwolonej praktyki. Prezes Urzędu ma ponadto możliwość żądania, pod rygorem wysokiej kary pieniężnej (art. 108 ust. 3 uokik), przekazania informacji i dowodów rzeczowych od osób fizycznych niebędących przedsiębiorcami (art. 105d ust. 1 uokik w zakresie, w jakim dotyczy osoby upoważnionej przez przedsiębiorcę do udziału w kontroli lub przeszukaniu, art. 91 w związku z art. 105d ust. 1 uokik w zakresie, w jakim dotyczy posiadacza lokalu mieszkalnego, pomieszczenia, nieruchomości lub środka transportu).

Na podstawie art. 50 ust. 1 uokik Prezes Urzędu może żądać od przedsiębiorców wszelkich koniecznych informacji i dokumentów. Żądanie udzielenia

informacji i dokumentów może być wystosowane na każdym etapie postępowania, również po przedstawieniu zarzutów. Prezes Urzędu samodzielnie decyduje, jakie informacje są konieczne dla wypełniania przez niego obowiązków, jednak ma obowiązek jasnego wskazywania przedsiębiorcom celu, w jakim gromadzi informacje. W toku kontroli przeszukania Prezes Urzędu może żądać przekazania wyjaśnień oraz materiałów mogących stanowić dowód w sprawie (art. 105b ust. 1 w zw. z art. 105d ust. 1 uokik). Wystosowanie przez Prezesa Urzędu żądania udzielenia informacji nie wymaga wydania ani postanowienia, ani decyzji. W przypadku żądania przekazania informacji na podstawie art. 50 ust. 1 uokik albo na podstawie art. 105d ust. 1 uokik w toku kontroli ocena zasadności żądania możliwa jest dopiero na etapie sądowym, po złożeniu odwołania od decyzji nakładającej karę za nieudzielenie informacji albo odwołania od decyzji w sprawie stosowania praktyki. W przypadku żądania przekazania informacji na podstawie art. 105d ust. 1 uokik w toku przeszukania sąd może dokonać oceny zasadności żądania wcześniej, tj. przy rozpoznawaniu zażalenia wniesionego przez przeszukiwanego lub osobę, której prawa zostały naruszone w toku przeszukania (art. 105p uokik, art. 236 k.p.k.).

Literalna wykładnia regulacji prawnych, na podstawie których Prezes Urzędu podejmuje czynności dochodzeniowe, wykazała, że osoby, które Prezes Urzędu wezwał do przekazania informacji w toku kontroli lub przeszukania, mogą odmówić udzielenia informacji lub współdziałania w toku kontroli w okolicznościach, o których mowa w art. 105d ust. 2 uokik, tj. gdy naraziłoby to je lub ich małżonka, wstępnych, zstępnych, rodzeństwo oraz powinowatych w tej samej linii lub stopniu, jak również osoby pozostające w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, a także osobę pozostającą we wspólnym pożyciu, na odpowiedzialność karną. Przesłanką odmowy udzielenia informacji może być ponadto zasada LPP (art. 105q ust. 3 uokik w zw. z art. 225 k.p.k.), która zgodnie z postulatami doktryny powinna być stosowana nie tylko w toku przeszukania, ale także w toku kontroli. Przepisy uokik nie zawierają natomiast wyraźnej podstawy do odmowy udzielenia informacji żądanych przez Prezesa Urzędu, w sytuacji gdy wykonanie tego obowiązku narusza wolność od samooskarżania. Także sam art. 50 ust. 1 uokik nie zawiera regulacji dających podstawy do uchylenia się od obowiązku przekazania dokumentów i informacji. Z powyższych względów poszukiwanie i ustalanie standardu wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję wymaga odwoływania się do innych niż uokik źródeł prawa.

2. Konwencyjny standard ochrony wolności od samooskarżania się i przesłanki stosowania go do krajowych postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję.

W tym zakresie ustalono, że EKPCz stanowi element krajowego porządku prawnego, jest bezpośrednio stosowana i wyznacza minimalny standard ochrony praw podstawowych. Wolność od samooskarżania wynika z art. 6 ust. 1 Konwencji i jest elementem rzetelnego procesu karnego. Postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję mieszczą się w pojęciu sprawy karnej w autonomicznym rozumieniu przepisu art. 6 ust. 1 Konwencji, a zatem powinny mieć do nich zastosowanie konwencyjne standardy ochrony praw podstawowych. Ustalenie konwencyjnego standardu ochrony wolności od samooskarżania się jest jednak bardzo trudne. Wynika to z tego, że orzecznictwo ETPCz nie jest jednorodne (ETPCz stosuje różne standardy, w zależności czy sprawa należy do spraw karnych w ścisłym znaczeniu, czy do spraw quasi-karnych), a także nie jest jednolite nawet w zakresie spraw tego

samego rodzaju. Orzecznictwo ETPCz prowadzi do wniosku, że wolność od samooskarżenia jest prawem, które nie podlega jednostajnej wykładni, ale powinna być oceniana w świetle okoliczności danej sprawy. ETPCz stosuje różne kryteria do oceny, czy w postępowaniu doszło do naruszenia wolności od samooskarżania się (np. bada stopień przymusu użytego celem pozyskania informacji, możliwość wykorzystania informacji, rodzaj żądanej informacji (zeznanie/dokument), sposób pozyskania informacji). W zależności od rodzaju i okoliczności sprawy zastosowanie tych kryteriów prowadzi ETPCz do odmiennych wniosków. Są sprawy, w których ETPCz uznaje, że żądanie przekazania określonych informacji wynika z istoty podejmowania określonego rodzaju działalności, np. posiadacze samochodów powinni liczyć się z tym, że posiadanie samochodu może generować określone obowiązki informacyjne wobec władz, prowadzący działalność gospodarczą mają obowiązek ujawnienia dochodów i kapitału do celów obliczania podatku. Na podstawie orzecznictwa ETPCz można argumentować, że zgodnie ze standardem strasburskim w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, począwszy od postępowania wyjaśniającego, przedsiębiorca może powoływać się na wolność od samooskarżania, która jednakże nie ma charakteru absolutnego. Oznacza to możliwość żądania przez organ od przedsiębiorcy określonych informacji i dokumentów mających związek z jego działalnością gospodarczą i jednocześnie istotnych dla postępowania, a także możliwość wykorzystywania przez organ wszelkich dowodów z dokumentów pozyskanych od przedsiębiorcy w drodze przeszukania (a zatem możliwość wykorzystania dokumentów pozyskanych w wyniku własnej inicjatywy dowodowej organu). Sprzeczne ze standardem strasburskim jest natomiast żądanie przez organ, pod rygorem kary pieniężnej, dostarczenia przez przedsiębiorcę informacji i dokumentów, które w sposób oczywisty potwierdzają, że przedsiębiorca dokonał naruszenia. Ponadto sprzeczne ze standardem strasburskim jest żądanie, pod rygorem kary pieniężnej, dostarczenia informacji w sytuacji, gdy brak jest uzasadnionego przypuszczenia, że przedsiębiorca mógł dopuścić się naruszenia prawa (zakaz *fishing expedition*).

Z orzecznictwa ETPCz wynika, że także osoby prawne mogą domagać się ochrony ich praw podstawowych. Orzecznictwo ETPCz nie daje jednak jasnych wytycznych co do tego, czy osoby prawne mogą powoływać się na wolność od samooskarżania się w takim samym zakresie jak osoby fizyczne.

Zgodnie ze standardem konwencyjnym naruszenie wolności od samooskarżania się nie stanowi samo w sobie o nierzetelności postępowania. Pomimo naruszenia tej wolności Trybunał uznaje, że postępowanie jest rzetelne w sytuacji, kiedy oskarżony miał zapewnione prawo do obrony, w szczególności miał możliwość kwestionowania prawdziwości dowodów i sprzeciwienia się ich wykorzystaniu, w sprawie zgromadzono także inne dowody wskazujące na naruszenie prawa, a wadliwie pozyskany dowód nie miał decydującego wpływu na wynik postępowania.

3. Unijny standard ochrony wolności od samooskarżania się i przesłanki stosowania go do krajowych postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję.

W tym zakresie w pierwszej kolejności ustalono, że na uprawnienia Komisji do żądania przekazania dokumentów i informacji w postępowaniu składają się dwa instrumenty prawne: żądanie przekazania informacji (art. 18 Rozporządzenia 1/2003) oraz prawo do przeprowadzenia kontroli (art. 20 i 21 Rozporządzenia 1/2003). Na podstawie art. 18 Rozporządzenia 1/2003 Komisja może kierować żądanie udzielenia informacji

do przedsiębiorstw i związków przedsiębiorstw, których dotyczy postępowanie, jak i do osób trzecich, nawet jeśli mają one siedziby poza terenem UE. Komisja może formułować żądanie udzielenia informacji na każdym etapie postępowania, również po przedstawieniu zarzutów. Komisja ma prawo samodzielnie zadecydować, jakie informacje są konieczne dla wypełniania przez nią obowiązków. Jednocześnie jednak Komisja ma obowiązek jasnego wskazywania przedsiębiorstwom celu żądania informacji, aby umożliwić im realizację prawa do obrony. Nałożenie na przedsiębiorstwo obowiązku udzielenia informacji wymaga wydania przez Komisję decyzji. Decyzja taka podlega kontroli sądowej. Odmowa udzielenia przez przedsiębiorstwo informacji, w sytuacji gdy Komisja wydała w tym przedmiocie decyzję, może spowodować nałożenie na przedsiębiorstwo kary pieniężnej. Komisja ma ponadto prawo przeprowadzenia kontroli w przedsiębiorstwach i związkach przedsiębiorstw (art. 20 Rozporządzenia 1/2003). W toku kontroli prowadzonej przez Komisję kontrolujący mają prawo wejścia do pomieszczeń przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw w celu pozyskania dowodów rzeczowych oraz zadawania pytań przedstawicielom pracowników lub pracownikom przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw w celu uzyskania wyjaśnień co do faktów lub dokumentów dotyczących przedmiotu i celu kontroli (art. 20 ust. 2e). Nałożenie na przedsiębiorstwo obowiązku współpracy w toku kontroli wymaga wydania przez Komisję decyzji, która w sposób możliwie dokładny powinna wskazywać cel i zakres kontroli. Decyzja taka podlega kontroli sądowej. Odmowa współpracy, w sytuacji gdy Komisja wydała decyzję w przedmiocie kontroli, może spowodować nałożenie na przedsiębiorstwo kary pieniężnej. Kontrola prowadzona na podstawie art. 20 Rozporządzenia 1/2003 jest rozumiana szeroko i obejmuje także czynności, które w postępowaniu przed Prezesem UOKiK zalicza się do przeszukania. W wypadku postępowań prowadzonych przez Komisję przeszukanie nie wymaga zgody sądów UE, jednak wymaga podjęcia przez Komisję współpracy z organem krajowym i jest uzależnione od zgody sądu krajowego. Komisja posiada ponadto uprawnienie do przeprowadzenia przeszukania w miejscach zamieszkania osób prywatnych, w sytuacji gdy podejrzewa, że znajdują się tam dowody mogące mieć znaczenie dla udowodnienia poważnego naruszenia art. 101 i 102 TFUE (art. 21 Rozporządzenia 1/2003). Prowadzenie przeszukania wymaga wydania decyzji. Decyzja wydawana jest po konsultacji z organem krajowym, podlega kontroli TS, a jej wykonanie wymaga zgody sądu krajowego. Na każdym etapie postępowania Komisja posiada prawo odbierania oświadczeń od osób trzecich, które wyrażą zgodę na przesłuchanie (art. 19 Rozporządzenia 1/2003). Jakkolwiek Komisja może egzekwować swoje uprawnienia dochodzeniowe za pomocą sankcji pieniężnych, to sankcje te mogą być nałożone wyłącznie na przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw. Rozporządzenie nie przewiduje możliwości nakładania na osoby fizyczne niemające statusu przedsiębiorstwa sankcji pieniężnych za odmowę przekazania informacji, przekazanie informacji niepełnych lub nieprawdziwych czy brak współdziałania w toku przeszukania.

Przepisy Rozporządzenia 1/2003 nie zawierają wyraźnej podstawy do odmowy udzielenia informacji z uwagi na wolność od samooskarżania. Regulacja dotycząca wolności od samooskarżania pojawia się jedynie w pkt 23 preambuły, który stanowi, że przedsiębiorstwa stosujące się do decyzji Komisji nie mogą być zmuszone do przyznania się, że dokonały naruszenia, jednak w każdym przypadku są one zobowiązane do udzielenia odpowiedzi na pytania odnośnie do faktów i dostarczenia dokumentów, nawet jeżeli te informacje mogą być wykorzystane do dokonania ustaleń dotyczących zaistnienia naruszenia na niekorzyść tych lub innych

przedsiębiorstw. Komisja opracowała ponadto akt o charakterze *soft law*, tj. „Zawiadomienie w sprawie najlepszych praktyk w zakresie prowadzenia postępowań w związku z art. 101 i 102 TFUE", w którym przewidziała tryb weryfikowania na wniosek przedsiębiorstwa informacji żądanych na podstawie „zwykłej" prośby. Ma to umożliwić Komisji zbadanie zarzutów przedsiębiorstwa dotyczących naruszenia wolności od samooskarżania się jeszcze na etapie przed wydaniem przez Komisję decyzji w sprawie obowiązku dostarczenia informacji.

Wolność od samooskarżenia jest uznanym standardem w unijnych postępowaniach w sprawach konkurencji, na który mogą powoływać się zarówno przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi, jak i prawnymi. Początkowo wywodzona była przez sądy unijne z zasad ogólnych prawa unijnego, a z chwilą wejścia w życie KPP wywodzona jest z art. 47 KPP, który reguluje prawo do sprawiedliwego procesu, jak i art. 48 KPP, który reguluje prawo do obrony. Dokonując analizy orzecznictwa z okresu stosowania przez Komisję Rozporządzenia 17/62, a następnie Rozporządzenia 1/2003, można zauważyć, że stanowisko sądów unijnych w kwestii wolności od samooskarżania w postępowaniach w sprawach konkurencji prowadzonych przez Komisję ewaluowało, jednakże nie doprowadziło do przyznania przedsiębiorstwom absolutnego prawa do milczenia, a jedynie do przyznania im ograniczonej wolności od samooskarżania. TS niezmiennie wskazuje, że przedsiębiorstwa mają obowiązek aktywnie współdziałać z Komisją i dostarczać jej informacje i dokumenty nawet wtedy, gdy na ich podstawie Komisja może dokonać ustalenia, że to lub inne przedsiębiorstwo dokonało naruszenia prawa konkurencji. Ostateczną granicę zakresu pytań zadawanych przez Komisję stanowi „prawo przedsiębiorców do niebycia zmuszonym do przyznania się do naruszenia". W wyroku w sprawie *Orkem* TS uznał, że prawo to jest naruszone w przypadku żądania przez Komisję opisania w szczegółach uzgodnionych działań, jakie zostały zaplanowane, i potwierdzenia udziału w porozumieniu, którego przedmiotem było uzgodnienie cen, a w dalszych wyrokach doprecyzował, że Komisja np. nie może domagać się od przedsiębiorstwa opisania i przebiegu spotkań, w których uczestniczyło, jednakże są także takie wyroki, w których TS uznał takie pytania za dopuszczalne. Rozbieżności w orzecznictwie TS można tłumaczyć w ten sposób, że dopuszczalny zakres pytań zadawanych przez Komisję nie jest stały, ale każdorazowo zależy od przeprowadzenia testu, czy w świetle okoliczności danej sprawy udzielenie odpowiedzi na pytanie Komisji nie zmusza przedsiębiorstwa do przyznania się do naruszenia i tym samym nie powoduje naruszenia jego prawa do obrony. Niezależnie należy wskazać, że w orzecznictwie unijnym sformułowano szereg wymogów dodatkowych, które muszą być spełnione, aby przedsiębiorstwo mogło podnieść zarzut naruszenia prawa do niezeznawania przeciwko sobie. Do wymogów tych zalicza się: istnienie przymusu ze strony Komisji, co oznacza, że obowiązek dostarczenia informacji musi wynikać z decyzji Komisji, a nie ze „zwykłej" prośby o udzielenie informacji; żądanie przez Komisję informacji w zakresie, w jakim ciężar udowodnienia spoczywa na Komisji; rzeczywisty wpływ naruszenia wolności od samooskarżania się na przebieg postępowania i treść decyzji kończącej postępowanie.

Istotne jest to, że prawodawca unijny, choć interpretuje pojęcie wolności od samooskarżania w sposób wąski, to jednakże podkreśla rangę tego prawa, oczekując, że będzie ono respektowane także w postępowaniach mających na celu stosowanie art. 101 i 102 TFUE, prowadzonych przez organy ochrony konkurencji państw członkowskich, co znalazło wyraz w art. 8 Dyrektywy 2019/1. Można oczekiwać, że ze

względów pragmatycznych rozwiązania proceduralne, jakie przewidziane są w tej dyrektywie, będą oddziaływać także na postępowania czysto krajowe.

4. Standardy ochrony wolności od samooskarżania się w świetle przepisów Konstytucji oraz krajowych przepisów procedury karnej, administracyjnej i cywilnej.

W tym zakresie ustalono, że w świetle przepisów Konstytucji krajowy standard dotyczący wolności od samooskarżania kształtowany jest przez zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji, prawa do obrony i proporcjonalności.

W postępowaniu karnym ciężar dowodu spoczywa na organie, a oskarżony nie ma obowiązku dowodzenia swojej niewinności. Przepisy procedury karnej przewidują gwarancje procesowe mające służyć ochronie wolności od samooskarżania się. Do gwarancji tych należą prawo oskarżonego do odmowy składania wyjaśnień lub odpowiedzi na poszczególne pytania i obowiązek organu pouczenia oskarżonego o tym prawie, prawo świadka do odmowy udzielania odpowiedzi na pytania mogące narazić go na odpowiedzialność karną i obowiązek organu pouczenia go o tym prawie, zakaz przesłuchiwania oskarżonego w charakterze świadka i zakaz odczytywania protokołów zeznań oskarżonego złożonych wcześniej w charakterze świadka. W świetle przepisów polskiej procedury karnej oskarżony nie ma również obowiązku dostarczania organom ścigania dowodów niewerbalnych. Wolność od samooskarżania nie dotyczy jednak dowodów pozyskanych przez organy ścigania na skutek działań regulowanych przepisami prawa, takich jak np. przeszukanie. Ponadto prawo niedostarczania dowodów przeciwko sobie nie ma charakteru absolutnego, m.in. oskarżony ma obowiązek poddania się badaniom w celu uzyskania przez organy ścigania do badań materiału biologicznego, w tym genetycznego. Istnieją ponadto regulacje szczególne, które przewidują obowiązek dostarczania określonych informacji organom ścigania, np. obowiązek wylegitymowania się, obowiązek udzielenia pomocy poszkodowanym w wypadku drogowym, obowiązek udzielenia informacji o osobie kierującej pojazdem, które stoją w kolizji z prawem do niezeznawania przeciwko sobie.

W postępowaniu administracyjnym ciężar gromadzenia dowodów spoczywa na organie, jednakże strony są obowiązane do współdziałania z organem przy wyjaśnieniu sprawy. Strony mają obowiązek podejmowania aktywności dowodowej w postępowaniu, a jej zaniechanie naraża je na utratę możliwości udowodnienia swoich racji, a w konsekwencji na negatywne rozstrzygnięcie sprawy. W postępowaniu administracyjnym organ administracji działając na podstawie art. 50 k.p.a., ma prawo wzywać strony, świadków lub innych uczestników do udziału w podejmowanych czynnościach oraz złożenia wyjaśnień lub zeznań. Składanie wyjaśnień przez strony regulują art. 79 § 1 i art. 95 § 1 k.p.a., które stanowią o uprawnieniu, a nie obowiązku składania wyjaśnień. W przypadku niezłożenia wyjaśnień strona nie może być ukarana grzywną. Podobnie strona ma uprawnienie, a nie obowiązek składania zeznań. Zgodnie z art. 86 k.p.a. do przesłuchania stron nie stosuje się środków przymusu. Strona nie może być zatem ukarana grzywną w przypadku niestawienia się na przesłuchanie. W przypadku gdy strona zdecyduje się zeznawać, ponosi jednak odpowiedzialność karną za składanie fałszywych zeznań, dlatego przed rozpoczęciem przesłuchania powinna zostać pouczona o prawie składania zeznań i prawie odmowy składania zeznań. Organ administracji może wykorzystywać art. 50 k.p.a. także do pozyskiwania od stron, jak i od osób trzecich dowodów rzeczowych, w szczególności dokumentów. Wezwanie w trybie art. 50 k.p.a. oznacza zobowiązanie osoby do dokonania

określonej czynności. Niezastosowanie się do wezwania może skutkować nałożeniem na osobę kary grzywny, a w przypadku świadków także zastosowaniem innych środków przymusu. Organ administracji ma zatem prawne możliwości egzekwowania od strony obowiązku przedłożenia dowodu i udziału w czynnościach urzędowych, nie ma jednak prawnych możliwości egzekwowania od strony składania wyjaśnień i zeznań. W postępowaniu administracyjnym prawo niedostarczania dowodów przeciwko sobie ma zatem ograniczony charakter, gdyż strony są zobowiązane do przedkładania dowodów na żądanie organu i do udziału w czynnościach urzędowych.

Proces cywilny ma charakter kontradyktoryjny, a interesy stron są sporne. W postępowaniu cywilnym ciężar gromadzenia dowodów spoczywa na stronach. Nie biorąc aktywnego udziału w postępowaniu, strony narażają się na utratę korzyści procesowych, a także na niekorzystne skutki procesowe polegające m.in. na: uznaniu za przyznane faktów, co do których strona przeciwna nie wypowiedziała się (art. 230 k.p.c.), niekorzystnej ocenie dowodów (art. 233 § 1 k.p.a.), negatywnej ocenie odmowy przedstawienia dowodu przez stronę (art. 233 § 2 k.p.c.), utracie prawa powoływania twierdzeń i dowodów (art. 207 § 6 i art. 217 § 2 k.p.c.). W postępowaniu cywilnym sąd nie ma prawnych możliwości zobligowania strony do składania wyjaśnień, oświadczeń, składania zeznań czy przedstawienia dowodu. Korzystając z art. 248 k.p.c., ma prawo, pod rygorem nałożenia kary grzywny, zobowiązać do przedstawienia dowodu jedynie osoby trzecie. Artykuł 248 k.p.c. nakłada wprawdzie na stronę powinność przedkładania dowodów na zarządzenie sądu także wtedy, gdy przedłożenie dowodu naraża stronę na negatywne konsekwencje procesowe, jednak ustawodawca nie przewidział prawnej możliwości wyegzekwowania tej powinności. Skutkiem nieprzedstawienia dowodu przez stronę jest jedynie ryzyko negatywnej oceny przez sąd odmowy przedstawienia dowodu (art. 233 § 2 k.p.c.). W postępowaniu cywilnym świadkowie mają obowiązek zeznawania i ponoszą odpowiedzialność karną za składanie fałszywych zeznań. Wobec świadków, którzy uchylają się od składania zeznań, mogą być zastosowane środki przymusu. Strony nie mają obowiązku zeznawania, jednakże jeśli decydują się składać zeznania i dochodzi do drugiego etapu przesłuchania, który jest poprzedzony odebraniem od strony przyrzeczenia i pouczeniem o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań, ponoszą odpowiedzialność karną za składanie fałszywych zeznań. Gwarancjami procesowymi chroniącymi świadków przed przymusem składania zeznań w określonych okolicznościach jest prawo odmowy składania zeznań i prawo odmowy odpowiedzi na pytania. Prawo odmowy odpowiedzi na pytania przysługuje także stronom. Sąd ma obowiązek pouczyć o tych uprawnieniach oraz o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. W postępowaniu cywilnym prawo niedostarczania dowodów przeciwko sobie ma zatem bardzo szeroki wymiar, albowiem nie istnieją przepisy umożliwiające egzekwowanie od strony dostarczania informacji i dowodów naruszających jej interesy procesowe. Odmowa przedstawienia dowodu naraża jednak stronę na ryzyko negatywnej oceny przez sąd biernego zachowania strony oraz na brak korzyści procesowej.

Badania nad standardem konstytucyjnym, karnym, administracyjnym i cywilnym doprowadziły tym samym do wniosku, że w prawie krajowym wolność od samooskarżania się jest uznanym standardem, który jednak w różnych procedurach ukształtowany jest odmiennie. W najszerszym zakresie wolność od samooskarżania się chroniona jest w procedurze karnej, gdzie oskarżony nie ma obowiązku dostarczania dowodów przeciwko sobie i gdzie z milczenia oskarżonego nie wyprowadza się negatywnych dla

niego skutków procesowych. Jednak nawet w procedurze karnej wolność od samooskarżania nie ma charakteru absolutnego, albowiem ustawodawca przewiduje sytuacje, w których doznaje ona istotnych ograniczeń. W procedurze administracyjnej organ może za pomocą grzywien egzekwować od strony obowiązek dostarczenia dokumentów i udział w czynnościach procesowych. W procedurze cywilnej strona ponosi ryzyko dokonania przez sąd negatywnej oceny braku aktywności dowodowej strony.

5. Standard ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję w świetle ukształtowanych przez ustawodawcę krajowego zasad prowadzenia tych postępowań oraz krajowych standardów ochrony wolności od samooskarżania się.

W tym zakresie ustalono, że zarówno standard konstytucyjny, jak i zasady gromadzenia przez organ procesowy materiału dowodowego w procedurze karnej, cywilnej i administracyjnej wpływają na sposób postrzegania wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję.

I tak, z zasady bezpośredniego stosowania Konstytucji wynika, że Prezes Urzędu jako organ administracji ma obowiązek dokonywania wykładni przepisów prawa z uwzględnieniem standardów konstytucyjnych. Wolność od samooskarżania może być wywodzona z konstytucyjnego prawa do obrony, które obejmuje nie tylko prawo do obrony oskarżonego w toku postępowania karnego w ścisłym tego słowa znaczeniu, a więc odpowiedzialność za przestępstwa, ale również inne formy odpowiedzialności prawnej związane z wymierzaniem kar wobec jednostki. W postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję przedsiębiorcy mają prawo powoływania się na konstytucyjne prawo do obrony, gdyż postępowania te mogą być uznane za karne *sensu largo* w autonomicznym rozumieniu Konstytucji. W postępowaniach, które nie mają charakteru karnego *sensu stricte*, prawo do obrony może ulegać modyfikacjom. To, jak daleko może sięgać obowiązek przekazywania informacji, może być ustalone w oparciu o konstytucyjną zasadę proporcjonalności. W postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję prawo przedsiębiorcy do obrony pozostaje w konflikcie z wolnością działalności gospodarczej i prawami konsumentów, którzy są podmiotami słabszymi. Może to usprawiedliwiać daleko idące ograniczenie wolności od samooskarżania. Ograniczenie tego prawa z uwagi na zasadę proporcjonalności nie może jednak prowadzić do naruszenia istoty prawa, a zatem nie powinno prowadzić do zmuszania przedsiębiorcy do przyznania się do naruszenia.

Badania nad standardami ochrony wolności od samooskarżania się w procedurze karnej, administracyjnej i cywilnej doprowadziły do wniosku, że w każdej z procedur istnieją pewne elementy wspólne mające na celu ochronę zasady wolności od samooskarżania się, tj. świadkowie i strony mają zapewnione prawo odmowy składania zeznań lub odpowiedzi na pytania w sytuacjach, gdy ich złożenie narażałoby ich na odpowiedzialność karną, w każdej z procedur obowiązuje zasada przesłuchiwania stron i świadków we właściwej roli procesowej i zakaz wykorzystywania zeznań strony złożonych w charakterze świadka, ponadto składanie przez strony wyjaśnień i zeznań jest ich uprawnieniem procesowym, które nie może być egzekwowane przez organ za pomocą środków przymusu. Wskazane wartości należy uznać za wspólne dla systemu prawa polskiego. Jakkolwiek postępowanie w sprawach praktyk ograniczających konkurencję jest postępowaniem szczególnym, należy przyjąć, że wykładnia przepisów uokik w możliwie najwyższym stopniu powinna te wartości uwzględniać.

Z powyższych względów po pierwsze można rozważać zastosowanie na zasadzie analogii do postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję niektórych gwarancji procesowych obowiązujących w prawie karnym. Wydaje się, że do gwarancji tych można zaliczyć zasadę, iż składanie przez oskarżonego wyjaśnień w postępowaniu nie jest obowiązkowe, a zatem nie można wymuszać ich składania, z drugiej jednak strony skorzystanie z możliwości składania wyjaśnień może stanowić środek obrony oskarżonego, z którego oskarżony ma prawo skorzystać. Z tego względu pozyskiwanie przez Prezesa Urzędu dokumentów i informacji powinno odbywać się w pierwszej kolejności na podstawie art. 50 ust. 3 uokik, czyli w trybie prośby o dostarczenie wyjaśnień i dokumentów. Dodatkowo dobrowolne przekazanie informacji powinno być traktowane jako aktywna współpraca z Prezesem Urzędu i wpływać na zmniejszenie wymiaru kary pieniężnej nakładanej z tytułu praktyki. Dopiero brak uzyskania informacji na podstawie art. 50 ust. 3 uokik powinien być sygnałem dla Prezesa Urzędu, że pozyskanie informacji wymaga skierowania wezwania na podstawie art. 50 ust. 1 uokik, przeprowadzenia kontroli lub przeszukania. Inną gwarancją procesową, która wynika z prawa karnego, która mogłaby znaleźć zastosowanie w postępowaniu, jest zasada, iż ciężar dowodu w znaczeniu materialnym spoczywa na oskarżycielu, a oskarżony nie ma obowiązku dostarczania dowodów na swoją niekorzyść. Prezes Urzędu powinien zatem podejmować działania mające na celu „samodzielne" pozyskanie dowodów. Informacje pozyskiwane od przedsiębiorców nie powinny być traktowane jako wyłączna podstawa rozstrzygnięcia. Ponadto Prezes Urzędu nie powinien występować do przedsiębiorców z żądaniem przekazania informacji, zanim nie zgromadzi we własnym zakresie dowodów wskazujących na dokonanie naruszenia. Z całą pewnością w postępowaniu przed Prezesem Urzędu może znaleźć także zastosowanie obowiązujący w postępowaniu karnym nakaz niezwłocznego przekształcenia postępowania prowadzonego *in rem* w postępowanie *ad personam*. Przeciąganie przez Prezesa Urzędu postępowania wyjaśniającego i zaniechanie niezwłocznego przedstawienia przedsiębiorcy zarzutów, w sytuacji gdy istnieją uzasadnione podstawy do podejrzenia, że dopuścił się on naruszenia, może naruszać wolność od samooskarżenia, albowiem utrudnia przedsiębiorcy budowanie linii obrony w postępowaniu.

Po drugie, ze względu na to, że Prezes Urzędu, jako organ administracji, prowadzi postępowanie w oparciu o zasady rządzące postępowaniem administracyjnym, jednakże zgodnie z art. 84 uokik w sprawach dotyczących dowodów w zakresie nieuregulowanym w ustawie stosuje przepisy 227–315 k.p.c., rozumienie użytego w art. 50 ust. 1 uokik i art. 105d ust. 1 pkt 1 uokik pojęcia „informacje" i użytego w art. 105b ust. 1 pkt 5 uokik pojęcia „wyjaśnienie" powinno być spójne z pojęciem „wyjaśnienia", jakie występuje w prawie administracyjnym i cywilnym i nie powinno być utożsamiane z pojęciem „zeznania". Należy uznać, że szczególny charakter postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję i tym samym różnica między tym postępowaniem a procedurą administracyjną i cywilną dotyczy zasad składania wyjaśnień. Prezes Urzędu został wyposażony względem przedsiębiorców, także tych, którzy mają status strony postępowania, w „mocniejsze" uprawnienia niż organ administracji i sąd cywilny, tzn. ma uprawnienie do żądania od nich złożenia wyjaśnień i możliwość nałożenia sankcji pieniężnej w przypadku niedostosowania się do tego żądania. W postępowaniu przed Prezesem Urzędu złożenie wyjaśnień jest zatem obowiązkiem przedsiębiorcy, w sytuacji gdy w postępowaniu administracyjnym czy cywilnym złożenie wyjaśnień byłoby tylko uprawnieniem. Jako „przeciwwagę" dla uprawnień Prezesa Urzędu ustawodawca wprowadził do uokik uprawnienie przedsiębiorcy

do odmowy przekazania wyjaśnień, gdyby narażały one go lub jego bliskich na odpowiedzialność karną (art. 105d ust. 2 uokik). Należy postulować, by uprawnienie to służyło przedsiębiorcom także w przypadku przekazywania informacji (wyjaśnień) w odpowiedzi na wezwanie Prezesa Urzędu wystosowane na podstawie art. 50 ust. 1 uokik. Należy uznać, że ustawodawca utrzymał w postępowaniu przed Prezesem Urzędu obowiązującą w postępowaniu administracyjnym i w procesie cywilnym zasadę, że składanie zeznań przez przedsiębiorcę – stronę postępowania – jest jego uprawnieniem, a nie jego obowiązkiem. Tym samym w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję przedsiębiorcy są zobowiązani do przekazywania wyjaśnień, czyli ogólnych informacji o faktach, które ukierunkowują postępowanie dowodowe, nie są natomiast zobowiązani do składania zeznań.

o trzecie, ustanowienie przez ustawodawcę w art. 84 uokik, iż w zakresie nieuregulowanym w ustawie do postępowania dowodowego stosuje się odpowiednio przepisy procedury cywilnej, wpływa na sposób postrzegania problematyki tzw. owoców drzewa zatrutego. W świetle standardów procedury cywilnej dowody pozyskane przez Prezesa Urzędu z naruszeniem wolności od samooskarżania się, a także dowody uzyskane z pomocą tych dowodów powinny być eliminowane z materiału dowodowego w postępowaniu.

6. Zgodność krajowego standardu ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję z konwencyjnym i unijnym standardem ochrony praw podstawowych.

W tym zakresie badania przeprowadzone w pracy wykazały, że jeśli chodzi o podmiotowy i przedmiotowy zakres obowiązku informacyjnego nałożonego na przedsiębiorców przepisami art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik, to zrekonstruowany w oparciu o przepisy Konstytucji i w możliwie najwyższym stopniu zgodny ze standardami obowiązującymi w procedurze karnej, administracyjnej i cywilnej krajowy standard ochrony wolności od samooskarżania w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję nie odbiega od standardu konwencyjnego i standardu unijnego, a nawet może być postrzegany jako wyższy od tych standardów. W świetle krajowego standardu na wolność od samooskarżania mogą powoływać się przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi i prawnymi, a dowody zgromadzone przez organ z naruszeniem zasady wolności od samooskarżania powinny być eliminowane z postępowania. Ze wskazanych względów standard krajowy może być postrzegany jako wyższy od konwencyjnego, gdyż dotychczas w orzecznictwie strasburskim nie została przesądzona kwestia możliwości powoływania się na wolność od samooskarżania się przez osoby prawne, a ponadto w orzecznictwie tym przyjęto, że dowody pozyskane przez organ z naruszeniem wolności od samooskarżania się mogą pod pewnymi warunkami stanowić podstawę ustaleń faktycznych w postępowaniu. Jeśli chodzi o standard unijny, to należy mieć na uwadze, że orzecznictwo TS w tym zakresie nie jest spójne. Jakkolwiek w wyroku w sprawie *Orkem* przyjęto zasadę, że przedsiębiorstwa obowiązane są dostarczać jedynie informacji o faktach i nie może to prowadzić do naruszenia ich „prawa do niebycia zmuszanym do przyznania się do naruszenia", to TS zakres tego prawa w różnych sprawach postrzega odmiennie. Są podstawy, by uznać, że wynikający ze standardu krajowego obowiązek udzielania przez przedsiębiorców „wyjaśnień" ma węższy zakres niż obowiązek przekazywania informacji Komisji. Wniosek ten wydaje się jednak poprawny tylko przy założeniu, że Prezes Urzędu prowadziłby postępowania zgodnie z teoretycznym modelem gromadzenia informacji opartym na postępowaniu cywilnym, a zatem weryfikował

wyjaśnienia składane przez przedsiębiorców w toku rozprawy, gdzie przeprowadzane byłyby dowody z zeznań świadków i stron. W praktyce jednak Prezes Urzędu traktuje informacje przekazywane przez przedsiębiorców na piśmie jako zeznania, które stanowią dowody w sprawie, co powoduje, że zakres obowiązku informacyjnego w postępowaniach prowadzonych przez ten organ jest równie szeroki, jak w postępowaniach prowadzonych przez Komisję. Na taki sposób postrzegania zakresu obowiązku informacyjnego w postępowaniach przed Prezesem Urzędu prowadzonych na podstawie prawa unijnego, jak i prawa krajowego wpływa ponadto przewidziana Dyrektywą 2019/1 harmonizacja procedur krajowych w zakresie uprawnień dochodzeniowych organów państw członkowskich w postępowaniach mających na celu zastosowanie prawa unijnego. W świetle tej dyrektywy obowiązki informacyjne przedsiębiorstw postrzegane są bardzo szeroko. W obu standardach ostateczną granicę przekazywania informacji przez przedsiębiorców stanowi sytuacja, w której przekazana informacja prowadziłaby do przyznania się do naruszenia, co w przypadku standardu krajowego wynika z konstytucyjnej zasady proporcjonalności, a w przypadku standardu unijnego z wyroku w sprawie *Orkem*. Biorąc to wszystko pod uwagę, standardy krajowy i unijny mogą być postrzegane jako zbieżne, jeśli chodzi o zakres obowiązku informacyjnego. Przy takim założeniu ochronę wolności od samooskarżenia się w wyższym stopniu zapewnia standard unijny, gdyż przewidziany w prawie unijnym tryb pozyskiwania informacji gwarantuje zabezpieczenia przed samooskarżeniem (wyraźną regulację, że przedsiębiorstwo nie może być zmuszane do dostarczania informacji, które są równoznaczne z przyznaniem się do naruszenia, pozyskiwanie informacji w odpowiedzi na prośbę Komisji o przekazanie informacji albo na podstawie decyzji, od której służy odwołanie, zakaz wykorzystywania przez Komisję informacji pozyskanych od przedsiębiorstw do innych celów, niż zostały zebrane, dodatkowo brak możliwości przesłuchiwania osób fizycznych pod rygorem grzywny, a także brak możliwości obciążania osób fizycznych karami za nieudzielanie informacji bądź przekazanie informacji fałszywych), których nie ma w prawie krajowym.

Reasumując – celem rozprawy doktorskiej była odpowiedź na pytanie, czy nałożone na przedsiębiorców ustawowe obowiązki w zakresie dostarczania informacji i dokumentów żądanych przez Prezesa UOKiK wynikające z art. 50 ust. 1, art. 105b ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik prowadzą do naruszenia wolności od samooskarżania się, mając na uwadze obowiązujące standardy ochrony praw podstawowych. Odpowiedź na postawione w pracy pytanie zasadniczo jest negatywna, tj. obowiązki przedsiębiorców w zakresie dostarczania informacji i dokumentów żądanych przez Prezesa UOKiK wynikające z art. 50 ust. 1, art. 105b ust. 1 i art. 105d ust. 1 uokik nie prowadzą do naruszenia wolności od samooskarżania się, mając na uwadze obowiązujące standardy ochrony praw podstawowych. Badania przeprowadzone w pracy wykazały, że w świetle standardów konwencyjnych, unijnych i krajowych wolność od samooskarżenia nie jest absolutna, a zakres obowiązków informacyjnych nałożonych na przedsiębiorców przepisami uokik nie narusza standardów ochrony wolności od samooskarżania się wynikających z EKPCz, prawa unijnego i prawa krajowego.

Zgodnie ze standardem konstytucyjnym w toku postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję przedsiębiorcy mogą powoływać się na wolność od samooskarżania, a zakres nałożonych na nich obowiązków informacyjnych wyznacza konstytucyjna zasada proporcjonalności, w świetle której realizacja obowiązków informacyjnych nie może prowadzić do całkowitego zniweczenia prawa do obrony,

przez co można rozumieć przyznanie się do naruszenia. Z całą pewnością można jednak rozważać, czy ze względu na brak wyraźnie określonych granic obowiązku informacyjnego wskazane regulacje uokik nie naruszają standardów konstytucyjnych wynikających z zasady proporcjonalności i zasady demokratycznego państwa prawa. W związku z powyższym można zgłaszać postulaty zwiększenia transparentności przepisów uokik. Trzeba jednakże podkreślić, że działania w tym zakresie nie doprowadzą do przyznania przedsiębiorcom nowych praw w postępowaniu, a jedynie przyczynią się do zwiększenia pewności prawa.

Badania w niniejszej pracy wykazały ponadto, że przyjęta przez ustawodawcę teoretyczna konstrukcja postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, która wymaga stosowania w zakresie postępowania dowodowego przepisów procedury cywilnej (art. 84 k.p.c.), jest korzystna dla przedsiębiorcy, bo pozwala na taką interpretację przepisów uokik, zgodnie z którą zakres informacji, jakich Prezes Urzędu może żądać na podstawie art. 50 ust. 1 i art. 105d ust. 1 pkt 1 uokik, ograniczony jest do „wyjaśnień", a zatem ogólnych informacji ukierunkowujących organ w prowadzeniu postępowania dowodowego, a ponadto wymaga pozyskiwania od przedsiębiorców zeznań w oparciu o zasadę ustności, uprawnia przedsiębiorcę – świadka do odmowy składania zeznań w określonych okolicznościach, a w przypadku przedsiębiorcy – strony postępowania zakłada, że składanie zeznań jest uprawnieniem, a nie obowiązkiem. Ze wskazanych względów stworzony przez ustawodawcę krajowego model postępowania wydaje się nawet korzystniejszy dla przedsiębiorcy niż model postępowania unijnego, gdzie przedsiębiorstwo zobowiązane jest do przekazywania informacji w szerokim zakresie także po wszczęciu wobec niego postępowania.

Krajowy standard ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach w sprawach praktyk ograniczających konkurencję ustalony w oparciu o przepisy Konstytucji i w najwyższym stopniu zgodny z przepisami procedury karnej, administracyjnej i cywilnej nie odbiega od standardu konwencyjnego i unijnego, a nawet, biorąc pod uwagę zakres podmiotowy i przedmiotowy obowiązków informacyjnych oraz możliwość eliminowania przez sąd z materiału dowodowego dowodów uzyskanych z naruszeniem wolności od samooskarżania, jest od tych standardów wyższy. Istotnym problemem jest natomiast to, że praktyka gromadzenia przez Prezesa Urzędu informacji odbiega od tak ustalonego standardu, a także to, że na model postępowania przed Prezesem UOKiK silnie oddziaływuje prawo unijne, co powoduje, że wykładnia przepisów krajowych dotycząca zakresu przekazywanych informacji musi być spójna z rozwiązaniami obowiązującymi w prawie unijnym, a te przewidują, że obowiązki informacyjne przedsiębiorstw są bardzo szerokie, co zdaje się wykluczać odwoływanie się w zakresie pojęcia „informacja" do pojęcia „wyjaśnienie" występującego w procedurze administracyjnej i cywilnej. W takiej sytuacji standard ochrony wolności od samooskarżania się w postępowaniach prowadzonych przez Prezesa UOKiK okazuje się niższy niż standard unijny z tego względu, że w przepisach krajowych brak jest wyraźnie oznaczonych granic obowiązku informacyjnego, a ponadto wynikająca z uokik procedura gromadzenia informacji przez organ nie zawiera szeregu gwarancji służących ochronie wolności od samooskarżania, które występują w procedurze unijnej.

Zadaniem, jakie stoi przed ustawodawcą, powinno być dostosowanie rozwiązań krajowych do rozwiązań unijnych poprzez zmianę prawa albo co najmniej zmiana przez Prezesa UOKiK praktyki stosowania prawa.

Bibliografia

1. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 13, Warszawa 2012
2. Adamiak B., Borkowski J., *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, wyd. 11, Warszawa 2013
3. Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 15, Warszawa 2017
4. Andreangeli A., *EU Competition Enforcement and Human Rights*, Cheltenham 2008
5. Aziewicz D., *Kontrola w toku postępowania przed Prezesem UOKiK*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2016, nr 7(5)
6. Banasiński C., Piontek E., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009
7. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009
8. Bernatt M., *Gwarancje proceduralne w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i regulacji, mających charakter karny w świetle EKPCz – glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 14 kwietnia 2010 r.*, Europejski Przegląd Sądowy, 2011, nr 6
9. Bernatt M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2011
10. Bernatt M., *Powers of Inspection of the Polish Competition Authority. Question of Proportionality*, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, 2011, nr 4(5)
11. Bernatt M., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów – potrzeba nowelizacji. Perspektywa sprawiedliwości proceduralnej*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2012, nr 1(1)
12. Bernatt M., *Prawo do rzetelnego procesu w sprawach ochrony konkurencji i regulacji rynku*, Państwo i Prawo, 2012, nr 1
13. Bernatt M., Turno B., *Zasada legal professional privilege w projekcie zmiany ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2013, nr 1(2)
14. Bernatt M., Turno B., *O potrzebie doskonalenia rozwiązań procesowych w znowelizowanej z dniem 18 stycznia 2015 r. ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2015, nr 2(4)
15. Bentham J. (oprac. Dumont E.), *Traktat o dowodach sądowych*, Gniezno 1939
16. Beumer E., *The interaction between EU Competition Law Procedures and Fundamental Rights Protection: the Case of the Right to Be heard*, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, 2014, nr 7(10)

17. Bielski M., *Wyłączenie przestępności składania fałszywych zeznań w związku z przysługującym sprawcy czynu zabronionego prawem do obrony*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych, 2011, z. 3

18. Blanco L.O. (red.), *EU Competition procedure*, Oxford 2013

19. Błachnio-Parzych A., *The Nature of Responsibility of an Undertaking in Antitrust Proceedings and the Concept of 'Criminal Charge' in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, 2012, 5(6)

20. Błachucki M., Jóźwiak S., *Sankcje strukturalne w prawie antymonopolowym jako sankcje administracyjnoprawne*, w: Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011

21. Błachucki M., *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych*, https://depot.ceon.pl/handle/123456789/1572

22. Błachucki M., *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, Warszawa 2012

23. Błachucki M., Stankiewicz R., *Kontrola przedsiębiorcy w prawie antymonopolowym*, w: Pawełczyk M., Stankiewicz R. (red.), *Kontrola działalności gospodarczej*, Warszawa 2013

24. Błaszczak Ł., Markiewicz K., Rudowska-Ząbczyk E. (red.), *Dowody w postępowaniu cywilnym*, Warszawa 2010

25. Błoński M., *Wyjaśnienia oskarżonego w polskim procesie karnym*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2011

26. Bodnar A., *Standard „równoważnej ochrony" w odniesieniu do ochrony praw człowieka po opinii Trybunału Sprawiedliwości 2/13*, Europejski Przegląd Sądowy, 2015, nr 12

27. Bodnar A., *Wzajemne przenikanie się standardów Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie kształtowania regulacji biznesu*, w: Bodnar A., Ploszka A. (red.), *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na funkcjonowanie biznesu*, Warszawa 2016

28. Bojańczyk A., *Jaki jest zakres nowego zakazu dowodowego obejmującego dowody uzyskane za pomocą czynu zabronionego?*, Palestra, 2014, nr 10

29. Boratyńska K., Sakowicz A. w: Kulesza C. (red.), *Criminal plea bargains in the english and the polish administration of justice systems in the context of the fair trial guarantees*, Białystok 2011

30. Bronckers M., Vallery A., *Fair and effecitive competition policy in the EU: which role for authorities and which role for courts after Menarini?*, European Competition Journal, August 2012

31. Brzezińska-Rawa A., *Ochrona wartości wysoko cenionych w działalności gospodarczej*, http://www.repozytorium.umk.pl/, 2015

32. Brzeziński B., Morawski W., *Zastępowanie zeznań strony jej wyjaśnieniami – przykład „obejścia prawa" przez organ podatkowy*, Przegląd Podatkowy, 2011, nr 5

33. Bulsiewicz A., *Narkoanaliza i hipnoza w procesie karnym*, Problemy Praworządności, 1986, nr 3

34. Chrościelewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, wyd. 5, Warszawa 2013

35. Cieślak M., *Polska procedura karna. Podstawowe założenia teoretyczne*, Warszawa 1971

36. Czabański J., Warchoł M., *Prawo do milczenia czy prawo do kłamstwa*, Prokuratura i Prawo, 2007, nr 12

37. Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, wyd. 3, Warszawa 2014

38. Czekaj M., *Swoboda wypowiedzi oskarżonego*, Palestra, 1988, nr 7

39. Czerniak D., Czerwińska D., *Domniemanie niewinności w sprawach konkurencji i konsumentów*, w: Jasiński W. (red.), *Standardy rzetelności postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Między prawem administracyjnym a prawem karnym*, Warszawa 2016

40. Daniel P., *Administracyjne postępowanie dowodowe*, Wrocław 2013

41. Daniluk P., *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2016

42. Daszkiewicz W., *Samooskarżenie a prawo do milczenia*, Państwo i Prawo, 1974, z. 2

43. Dąbkiewicz K., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz do zmian*, Warszawa 2015

44. Dobosz K., *W stronę unifikacji systemów prawa konkurencji Unii Europejskiej i państw członkowskich – uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie spraw o charakterze czysto krajowym*, EPS, 2017, nr 10, s. 32–36

45. Dolecki H., Wiśniewski T. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2011

46. Dolecki H., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, wyd. 4, Warszawa 2011

47. Drajewicz D., *Kontradyktoryjność procesu przed sądem I instancji w znowelizowanym KPK*, Monitor Prawniczy, 2014, z. 21

48. Drajewicz D., *Postępowanie karne przed sądem I instancji w świetle ustaw nowelizujących z 11.3.2016 r. i 10.6.2016 r.*, Monitor Prawniczy, 2017, z. 2

49. Dzwonkowski H. (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2014

50. Emberland M., *The human rights of companies: exploring the structure of ECHR Protection*, Oxford 2006

51. Ereciński T., *Postępowanie w sprawach o przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym*, Państwo i Prawo, 1991, z. 1

52. Ereciński T., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, wyd. 5, Warszawa 2016

53. Filar M., *Glosa do uchwały SN z dnia 20 września 2007 r., sygn. I KZP 26/07*, OSP 2008 Nr 4, poz. 46

54. Forrester I., *Modernization of EC Competition Law*, Fordham International Law Journal, 1999, nr 23(4)

55. Flasiński S., Stępień T., *Z problematyki przesłuchania oskarżonego w warunkach wyłączających swobodę wypowiedzi*, Problemy Praworządności, 1985, nr 6

56. Garlicki L., *Aktualne orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, w: Gardocki L., Godyń J., Hudzik M., Paprzycki L.K. (red.), *Orzecznictwo sądowe w sprawach karnych. Aspekty europejskie i unijne*, wyd. Sąd Najwyższy 2008

57. Garlicki L. (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz do artykułów 1-18*, t. I, Warszawa 2010

58. Garlicki L. (red.), *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Komentarz*, t. II, Warszawa 2011

59. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014

60. Garlicki L., Zubik M. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 2016

61. Gauer C., *Antitrust fact-finding i administrative proceedings before the European Commission*, in: Hawk B.E. (ed.), *Annual Proceedings of the Fordham Competition Law Institute*, Fordham Competition Law Institute 2012

62. Góra-Błaszczykowska A. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, Warszawa 2013

63. Górski M., *Skutek Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, w: Dudzik S., Półtorak N. (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013

64. Gronowska B., *Prawo oskarżonego do milczenia oraz wolność od samooskarżania w ocenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, Prokuratura i Prawo, 2009, nr 7–8

65. Gronowski S., *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 1999

66. Grzegorczyk T., *Dowody w procesie karnym*, Biblioteka Aplikanta, Warszawa 1998

67. Grzegorczyk T. (red.), *Kodeks wykroczeń. Komentarz*, Warszawa 2010

68. Grzegorczyk T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2011

69. Grzegorczyk T., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 1, wyd. 6, Warszawa 2014

70. Grzegorczyk T., Tylman J., *Polskie postępowanie karne*, wyd. 9, Warszawa 2018

71. Guerrin M., Kyriazis G., *Cartels: Proof and Procedural Issues*, Fordham International Law Journal, 1992, nr 16(2)

72. Hauser R., Wierzbowski M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 4, Warszawa 2017

73. Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A., *Prawo procesowe administracyjne*, t. 9, wyd. 2, Warszawa 2014

74. Hofmański P., Sadzik E., Zgryzek K., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. I, wyd. 2, Warszawa 2004

75. Hofmański P., Sadzik E., Zgryzek K., *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. I, wyd. 4, Warszawa 2011

76. Hofmański P., Zabłocki S., *Elementy metodyki pracy sędziego w sprawach karnych*, wyd. 2, Warszawa 2011

77. Hogan G., *The use of compelled evidence in European competition law cases*, Fordham Corporate Law Institute International Anitrust Law & Policy 2005

78. Jabłoński M. (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010

79. Jakubecki A. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2015

80. Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa–Poznań 1992

81. Jasińska K., *Kontrola administracji sprawowana przez sądy administracyjne i sądy powszechne (kilka uwag na przykładzie odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach z zakresu ochrony konkurencji)*, w: Kisielewicz A., Tarno J.P. (red.), *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, Warszawa 2013

82. Jasiński W., *Prawo do nieobciążania się w procesie karnym w świetle standardów strasburskich*, Prokuratura i Prawo, 2015, nr 7–8

83. Jasiński W., *Prawo do nieobciążania się a interes publiczny w sprawach karnych (w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka)*, Państwo i Prawo, 2015, z. 11

84. Jasiński W. (red.), *Standardy rzetelności postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji. Między prawem administracyjnym a prawem karnym*, Warszawa 2016

85. Jodłowski J. (red.), *Postępowanie cywilne*, wyd. 6, Warszawa 2009

86. Jones A., Surfin B., *EC Competition Law. Text, Cases, and Materials*, Oxford 2004

87. Jurczyk T., *Zasady ogólne prawa Unii Europejskiej a Karta Praw Podstawowych*, http://www.repozytorium.uni.wroc.pl/, 2014

88. Kamiński I.C., *Spółka i inne podmioty gospodarcze jako „skarżący" w rozumieniu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, w: Bodnar A., Ploszka A. (red.), *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na funkcjonowanie biznesu*, Warszawa 2016

89. Karski K., *Antropologizacja osób prawnych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Kilka uwag na tle prawa do poszanowania mieszkania jako prawa człowieka przysługującego spółce prawa handlowego*, w: Mik C., Gałka K. (red.), *Między wykładnią a tworzeniem prawa: Refleksje na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i międzynarodowych trybunałów karnych*, Toruń 2011

90. Kaszubski M.P., *Dochodzenie roszczeń opartych na prawie wspólnotowym a autonomia proceduralna państw członkowskich – przegląd orzecznictwa ETS*, Studia Prawno-Europejskie, t. VII, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2004

91. Kędzierski J., *Doktryna owoców zatrutego drzewa*, Rzeczpospolita z dnia 30 kwietnia 2013 r., http://prawo.rp.pl/

92. Kerse Ch., Khan N., *EC antitrust procedure*, wyd. 5, Londyn 2005

93. Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2017

94. Klat-Wertelecka L., *Sankcja egzekucyjna w administracji a kara administracyjna*, w: Stahl M., Lewicka R., Lewicki M. (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011

95. Klejnowska M., *Oskarżony jako osobowe źródło informacji o przestępstwie*, Zakamycze 2004

96. Kłak Cz.P., *„Osoba podejrzana" i „potencjalnie podejrzana" w polskim procesie karnym a zasada nemo se ipsum accusare tenetur*, Ius Novum, 2012, nr 4

97. Kmiecik R., *O „samoobwinieniu" w świetle teorii dowodów Jeremiasza Benthama (1948–1832)*, Państwo i Prawo, 1985, z. 12

98. Kmiecik R., *Prawo do milczenia zatrzymanej osoby podejrzanej (w świetle reguły nemo tenetur)*, Prokuratura i Prawo, 2000, nr 7–8

99. Kmiecik R., *Glosa do uchwały SN z dnia 20 września 2007 r., I KZP 26/07*, Prokuratura i Prawo, 2007, nr 12

100. Knysiak-Molczyk H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015

101. Kohutek K., Sieradzka M., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2008

102. Kohutek K., Sieradzka M., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014

103. Kohutek K., *Komentarz do Rozporządzenia 1/2003*, Lex/el., stan prawny na dzień 1 grudnia 2014 r.

104. Kornobis-Romanowska D., *Znaczenie prawne Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, Kwartalnik Prawa Publicznego, 2003, nr 3

105. Kornobis-Romanowska D., Łacny J., Wróbel A., *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, t. III, Warszawa 2012

106. Kosiarski M., *Zakres zastosowania analogii legis w prawie administracyjnym (część I)*, Kwartalnik Prawa Publicznego, nr 1/2003

107. Kowalik-Bańczyk K., *Problematyka ochrony praw podstawowych w unijnych postępowaniach w sprawach z zakresu ochrony konkurencji*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2010, z. 39

108. Kowalik-Bańczyk K., *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych. W kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012

109. Kowalik-Bańczyk K., *Procedural Autonomy of Member States and the EU Rights of Defence in Antitrust Proceedings*, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, 2012, 5(6)

110. Kowalik-Bańczyk K., *Glosa do wyroku SPI z dnia 6 września 2013 r., T-289/11, T-290/11 i T-521/11 Deutsche Bahn p. Komisji*, Europejski Przegląd Sądowy, 2015, nr 7

111. Kowalik-Bańczyk K., *Autonomia prawa unijnego w świetle opinii 2/13*, Europejski Przegląd Sądowy, 2015, nr 12

112. Kowalik-Bańczyk K., *Znaczenie (nie)przystąpienia Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka dla ochrony praw podmiotów gospodarczych*, w: Bodnar A., Ploszka A. (red.), *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw Człowieka na funkcjonowanie biznesu*, Warszawa 2016

113. Krakowiak M., *Potajemne nagranie na taśmę jako dowód w postępowaniu cywilnym*, Monitor Prawniczy, 2005, z. 24

114. Król-Bogomilska M., *Zasady procedury cywilnej w postępowaniu antymonopolowym, część I*, Glosa, 1995, nr 8

115. Król-Bogomilska M., *Zasady procedury cywilnej w postępowaniu antymonopolowym, część II*, Glosa, 1995, nr 9

116. Król-Bogomilska M., *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001

117. Król-Bogomilska M., *Zwalczanie karteli w prawie antymonopolowym i karnym*, Warszawa 2013

118. Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013

119. Kruszyński P.Z., *Głos w dyskusji nad projektem zmian k.p.k.*, Problemy Praworządności, 1982, nr 1

120. Krück H., *Tryb postępowania administracyjnego w sprawach antymonopolowych*, w: Dauses M.A. (red.), *Prawo gospodarcze Unii Europejskiej*, Warszawa 1999

121. Księżopolska-Breś A., *Obowiązek udzielenia informacji o osobie, która dysponowała pojazdem, a przekroczyła dozwoloną prędkość*, Prokurator, 4(44)-2010/1(45)-2011

122. Kulesza M., *Zakres podmiotowy pojęcia osoby zarządzającej w znowelizowanej ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów*, iKAR, 2015, nr 4(4)

123. Kwiatkowski Z., *Zakazy dowodowe w procesie karnym*, Zakamycze 2005

124. Lach A., *Glosa do uchwały SN z dnia 20 września 2007 r., sygn. I KZP 26/07*, Lex/el. nr 200883583

125. Laider P., *Analiza: Trujące owoce zatrutego drzewa*, Instytut Obywatelski, http://www.instytutobywatelski.pl/, 2016

126. Lamberigts S., *Privilege against self-incrimination: A Chameleon of Criminal Procedure*, New Yournal of European Criminal Law, 2016, nr 7(4)

127. Lang W., *Wokół „Multicentyczności systemu prawa"*, Państwo i Prawo, 2005, nr 7

128. Laskowska A., *Dowody w postępowaniu cywilnym uzyskane w sposób sprzeczny z prawem*, Państwo i Prawo, 2003, nr 12

129. Lenaerts K., *Some thougts on evidence and procedure in European community competition law*, Fordham Competition Law Journal, 2007, vol. 30, no. 5

130. Łaszczyca G., *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011

131. Łazarska A., *Rzetelny proces cywilny*, Warszawa 2012

132. Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje,* Państwo i Prawo, 2005, nr 4

133. Łętowska E., *Dialog i metody. Interpretacja w multicentrycznym systemie prawa (cz. I)*, Europejski Przegląd Sądowy, 2008, nr 11

134. Łopatka A. (red.), *Metody badania prawa*, Wrocław 1973

135. MacCulloch A., *The privilege against self-incrimination in competition investigation: theoretical foundation and practical implications*, Legal Studies, 2006, 26 (2)

136. Maniewska E., *Pojęcie argumentacji konstytucyjnej i jej ewolucja w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, Studia i Analizy Sądu Najwyższego, 2017, t. IV

137. Manowska M. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, wyd. 3, Warszawa 2015

138. Marciniak A., Piasecki K., *Kodeks postępowania cywilnego*, t. I: *Komentarz*, wyd. 6, Warszawa 2014

139. Marciniak A., Piasecki K., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. I, wyd. 7, Warszawa 2016

140. Marszałkowska-Krześ E., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 21, 2018, Legalis

141. Matrysz Cz. (red.), *Postępowanie administracyjne*, w: Szpor G. (red.), *Jawność i jej ograniczenia*, t. VII, Warszawa 2015

142. Materna G., *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2009

143. Materna G., *Granice zastosowania zakazu nadużywania pozycji dominującej do działalności organizatorskiej samorządu terytorialnego – przegląd orzecznictwa Sądu Najwyższego*, Glosa, nr 2/2012

144. Materna G., *Sądowy nadzór nad wykonywaniem kontroli (przeszukania) u przedsiębiorcy w toku postępowania przed Prezesem UOKiK*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, 2012, nr 7

145. Materna G., Zawłocka-Turno A., *Materialne i procesowe zmiany w zakresie praktyk ograniczających konkurencję i naruszających zbiorowe interesy konsumentów*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2015, nr 2(4)

146. Materna G., *Warunki podejmowania kontroli i przeszukań w postępowaniach z zakresu ochrony konkurencji prowadzonych na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w aspekcie orzecznictwa na tle art. 8 ETPCz*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2015, nr 8(4)

147. Materna G., *Realizacja przez Komisję Europejską uprawnień kontrolnych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji – przegląd orzecznictwa*, Europejski Przegląd Sądowy, 2015, nr 7

148. Materna G., *Zmowy przetargowe w prawie ochrony konkurencji i prawie karnym*, Warszawa 2016

149. Materna G., *Obowiązki przedsiębiorców w toku kontroli Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Glosa, nr 4/2017

150. Materna G., *Projekt dyrektywy ECN+ (omówienie w aspekcie potrzeby kolejnej nowelizacji polskiego prawa ochrony konkurencji)*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2018, nr 2(7)

151. Materna G., *Ograniczenia dopuszczalności zmiany przez Prezesa UOKiK zakresu analizy sprawy po wszczęciu właściwego postępowania administracyjnego*, Glosa, nr 4/2018

152. Miąsik D., *Reguła rozsądku w prawie antymonopolowym. Studium prawnoporównawcze*, Zakamycze 2004

153. Miąsik D., *Sprawa wspólnotowa przed sądem krajowym*, Europejski Przegląd Sądowy, 2008, nr 9

154. Michałek-Gervais M., *Granice uprawnień kontrolnych Komisji Europejskiej w świetle najnowszego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2015, nr 8(4)

155. Minkiewicz M., *Pojęcie wpływu na handel i reguła konwergencji w praktyce stosowania prawa UE przez polskie sądy i Prezesa UOKiK*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2014, nr 3(3)

156. Mlostoń-Olszewska A., *Uprawnienie organu antymonopolowego do żądania przekazania przez przedsiębiorcę informacji. Różnice między rozwiązaniem unijnym a polskim*, w: Skoczny T. (red.), *Prawo konkurencji. 25 lat*, Warszawa 2016

157. Modzelewska-Wąchal E., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2002

158. Mozgawa M. (red.), *Prawo karne materialne. Część ogólna*, Warszawa 2011

159. Mroczek M., *Owoce zatrutego drzewa vs. owoce morza. Dopuszczalność wykorzystywania dowodów bezprawnych w postępowaniu antymonopolowym przed Komisją. Glosa do wyroku Sądu z dnia 8 września 2016 r. w sprawie T-54/14 Goldfih BV i in. p. Komisji*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2017, nr 5(6)

160. Mudrecki A. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków*, Gdańsk 2008

161. Muras Z., *Wyjaśnienia oskarżonego w procesie karnym i prawie karnym materialnym. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2010

162. Namysłowska M., Piszcz A., *Ustawa o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 5.8.2015 r.*, Warszawa 2016

163. Nita B., *Konstytucyjne zakorzenienie zasady nemo tenetur se ipsum accusare*, w: Skorupka J. (red.), *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa Profesor Zofii Świdy*, Warszawa 2009

164. Nowak P., *Definicja podejrzanego i oskarżonego a konstytucyjne prawo do obrony*, Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych, Rok XX, 2016, z. 4

165. Nowacki J., *Odpowiednie stosowanie przepisów prawa*, Państwo i Prawo, 1964, nr 3

166. Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2013

167. Nowicki M.A., *Skazanie w sprawie karnej na podstawie nielegalnie uzyskanych dowodów*, w: *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999–2004*, Zakamycze 2005

168. Opałek K., Wróblewski J., *Zagadnienia teorii prawa*, Warszawa 1969

169. Piasecki K. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1, wyd. 4, Warszawa 2006

170. Piasecki K., *System dowodów i postępowanie dowodowe w sprawach cywilnych*, Warszawa 2012

171. Pietrasz P., *Wyjaśnienia strony a przesłuchanie strony w procedurze podatkowej*, Monitor Podatkowy, 2005, nr 5

172. Piszcz A., *Sankcje w polskim prawie antymonopolowym*, Białystok 2013

173. Popiel M., *Fruit of the poisonous tree doctrine in Anglo-American and Polish legal systems*, w: Czerwińska M., Czarnecki P. (red.), *Katalog dowodów w postępowaniu karnym*, Warszawa 2014

174. Przylepa-Lewak A., *Z problematyki bezpośredniego stosowania konstytucji*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Lublin–Polonia, 2005–2006, vol. LII/LIII

175. Redelbach A., Wronkowska S., Ziembiński Z., *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994

176. Rogoziński P., *Dopuszczalność i zakres badania przez organ procesowy istnienia przesłanek warunkujących uchylenie się świadka od zeznawania*, Ius Novum, 2014, nr 1

177. Riley A., *Saunders and the power to obtain information in Community and United Kingdom competition law*, European Law Review, 2000, 25(3)

178. Roth P., Rose V. (ed.), *European Community Law of Competition*, Bellamy & Child, Oxford 2008

179. Róziewicz-Ładoń K., *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję*, Warszawa, 2011

180. Sachajko M., *Istota i charakterystyka prawna antymonopolowych kar pieniężnych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 2002, z. 1

181. Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP*, t. I: *Komentarz do art. 1–86*, wyd. 1, Warszawa 2016

182. Sakowicz A., *Zasada prawdy materialnej a prawo do milczenia*, w: Hofmański P. (red.), *Węzłowe problemy procesu karnego*, Warszawa 2010

183. Sakowicz A. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. 8, Warszawa 2018, Legalis

184. Sanchez Graells A., *The EU□s Accession to the ECHR and Due Process Rights in EU Competition Law Matters: Nothing New Under the Sun?*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2156904

185. Sanchez Graells A., Marcos F., *"Human Rights" protection for corporate antitrust defendants: are we not going overboard?*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2389715

186. Sanetra W., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji przez Sąd Najwyższy*, Przegląd Sądowy, nr 2/2017

187. Schabas W.A., *The European Convention on Human Rights – Commentary*, Oxford 2015

188. Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011

189. Scordamaglia-Tousis A., *EU Cartel Enforcement, Reconciling Effective Public Enforcement with Fundamental Rights*, Kluwer Law International 2013

190. Skoczeń J., *Istota dowodów nielegalnych*, Forum Prawnicze, http://www.forumprawnicze.eu/, 2015

191. Skoczny T., Jurkowska A., Miąsik D. (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009

192. Skoczny T. (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2014

193. Skorupka J., *Przełomowe orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dla polskiego procesu karnego*, w: Mik C., Gałka K. (red.), *Między wykładnią a tworzeniem prawa. Refleksje na tle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i międzynarodowych trybunałów karnych*, Toruń 2011

194. Skorupka J., *Sprawiedliwość proceduralna jako cel procesu karnego*, w: Skorupka J. (red.), *Rzetelny proces karny. Księga jubileuszowa Profesor Zofii Świdy*, Warszawa 2009

195. Skorupka J. (red.), *Proces karny*, Warszawa 2017

196. Skorupka J. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2018

197. Skupiński J., *Konstytucyjne prawo do obrony*, Studia Prawnicze, 1989, nr 2–3

198. Skurzyński P., Gac M., *Niezapowiedziana kontrola Prezesa UOKiK – nowy standard pozyskiwania dowodów w formie elektronicznej. Glosa do postanowienia Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 7 marca 2017 r., sygn. XVII Amz 15/17*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2017, nr 8(6)

199. Slater D., Thomas S., Waelbroeck D., *Competition law proceedings before the European Commission and the right to a fair trial: no need for reform?*, European Competition Journal, 2009, nr 5(1)

200. Smoktunowicz E., *Analogia w prawie administracyjnym*, Łódź 1969

201. Sobczak K. (red.), *Problemy metodologiczne nauki prawa administracyjnego (przedmiot, metody badawcze i kooperacja interdyscyplinarna) (materiały ze zjazdu specjalistów z zakresu prawa administracyjnego)*, Katowice 1976

202. Sobolewski Z., *Wartość nielegalnie uzyskanego dowodu w postępowaniu karnym*, Annales UMCS, Sectio G, Vol. XXIII, Lublin 1976

203. Sobolewski Z., *Samooskarżenie w świetle prawa karnego (nemo se ipsum accusare tenetur)*, Warszawa 1982

204. Sowiński P.K., *Uprawnienia składające się na prawo oskarżonego do obrony. Uwagi na tle czynności oskarżonego oraz organów procesowych*, Rzeszów 2012

205. Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 1996

206. Stawecki T., *Argumenty konstytucyjne w orzecznictwie sądowym. Między dotychczasową praktyką a powinnością*, Studia i Analizy Sądu Najwyższego. Materiały Naukowe, 2017, t. IV

207. Stawicki A., Stawicki E. (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2016

208. Stefańska E., *Zasady postępowania dowodowego w sprawach z zakresu ochrony konkurencji – na etapie postępowania prowadzonego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, w: Doliwa A., Prutis S. (red.), *Wypieranie prawa administracyjnego przez prawo cywilne*, Warszawa 2012

209. Stefański R.A., Zawłocki S. (red.), *Kodeks postępowania karnego. Komentarz*, t. 1, Warszawa 2017

210. Swora M., Trela A., *Amicus curie w postępowaniu antymonopolowym*, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka, 2006, nr 1

211. Svetlicinii A., Bernatt M., Botta M., *The "Dark Matter" in EU Competition Law: Non-Infringement Decisions in the New EU Member States before and after Tele2 Polska*, European Law Review, 2018, nr 3

212. Sygit B., *Przegląd krytycznych uwag pod adresem kodeksu postępowania administracyjnego*, Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Bydgoszczy, Administracja Publiczna 2000, z. 2, http://repozytorium.ukw.edu.pl/

213. Szelenbaum P., Wajda P., *Wyrok Europejskiego Trybunału praw człowieka z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie Grande Strevens in. v. Włochy a odpowiedzialność administracyjna osób fizycznych za naruszenie obowiązków informacyjnych na rynku kapitałowym*, w: Bodnar A., Ploszka A. (red.), *Wpływ Europejskiej Konwencji Praw człowieka na funkcjonowanie biznesu*, Warszawa 2016

214. Szumiłło-Kulczycka D., *Prawo administracyjno-karne*, Zakamycze 2004

215. Szydło M., *Judycjalizacja unijnej i polskiej polityki konkurencji: w kierunku rewizji obecnego paradygmatu*, w: Skoczny T. (red.), *Prawo konkurencji. 25 lat*, Warszawa 2016

216. Szymczak M. (red.), *Słownik języka polskiego*, t. 2 i 3, Warszawa 1994

217. Terlikowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Dowody. Komentarz*, wyd. 1, Legalis 2017

218. Tęcza-Paciorek A., *Zasada domniemania niewinności w polskim procesie karnym*, Warszawa 2012

219. Tridimas T., *The General Principles of EU Law*, wyd. 2, Oxford 2006

220. Turek J., *Czynności dowodowe w procesie cywilnym*, Zakamycze 2003

221. Turno B., *Ciąg dalszy sporu o zakres zasady legal professional privilege – glosa do wyroku SPI z 17.09.2007 r. w połączonych sprawach T-125/03 i T-253/03 Akzo Nobel Chemicals Ltd i Akcros Chemicals Ltd przeciwko Komisji WE*, Europejski Przegląd Sądowy, 2008

222. Turno B., *Zagadnienie tajemnicy adwokackiej na gruncie prawa konkurencji*, w: Banasiński C., Kępiński M., Popowska B., Rabska T. (red.), *Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji*, UOKiK, Warszawa 2006

223. Turno B., *Prawo odmowy przekazania informacji służącej wykryciu naruszenia reguł konkurencji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 2009, z. 3

224. Turno B., *Model sądowej kontroli decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Państwo i Prawo, 2012, nr 10

225. Turno B., *Leniency. Program łagodzenia kar pieniężnych w polskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2013

226. Turno B., Wardęga E., *Uprzednia i następcza kontrola aktów upoważniających organ ochrony konkurencji do przeprowadzenia niezapowiedzianej kontroli (przeszukania) przedsiębiorcy. Glosa do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 2 października 2014 r. w sprawie Delta Pekárny przeciwko Republice Czeskiej*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2015, nr 8(4)

227. Uliasz M. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, wyd. 2, Warszawa 2008

228. Urbańska-Arendt M., *Wpływ EKPC na uwzględnianie „winy" jako przesłanki dopuszczalności nakładania kar pieniężnych w orzecznictwie dotyczącym deliktów prawa antymonopolowego i energetycznego*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2017, nr 6(6)

229. Walasik M., *Analogia w prawie procesowym cywilnym*, Warszawa 2013

230. Walczak P., *Warunki dopuszczalności skargi indywidualnej na podstawie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Państwo i Prawo, 1993, z. 4

231. Waltoś S., *Swoboda wypowiedzi osoby przesłuchiwanej w procesie karnym*, Państwo i Prawo, 1975, nr 10

232. Waltoś S., *Proces karny w przyszłej Konstytucji PRL (Postulaty de lege ferenda na tle prawnoporównawczym)*, Państwo i Prawo, 1988, nr 10

233. Waltoś S., *Owoce drzewa zatrutego*, Kraków 2010

234. Waltoś S., Hofmański P., *Proces karny. Zarys systemu*, wyd. 14, Warszawa 2018

235. Warchoł M., *Prawo do obrony w postępowaniu penalnym. Wybrane aspekty*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, http://www.rpo.gov.pl/, Warszawa 2014

236. Ward T., Gardner P., *The Privilege Against Self-Incrimination: In Search of Legal Certainty*, European Human Law Review, 2003 (4)

237. Warecka K., *Ljubljanska banka p. Chorwacji, skarga nr 29003/07. Strasburg: podmioty gospodarcze nie mogą wnosić skarg do Trybunału*, Lex/el.

238. Wąsek A., *O kilku aspektach reguły „nemo se ipsum accusare tenetur" de lege lata i de lege ferenda*, w: Skupiński J. (red.), *Standardy praw człowieka a polskie prawo karne*, Warszawa 1995

239. Wąsek-Wiaderek M., *Model zakazów dowodowych z perspektywy Konwencji i orzecznictwa ETPCz*, w: Skorupka J., Drozd A. (red.), *Nowe spojrzenie na model zakazów dowodowych w procesie karnym*, Warszawa 2015

240. Wąsek-Wiaderek M., *Nemo se ipsum accusare tenetur w orzecznictwe Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, w: Gardocki L., Godyń J., Hudzik M., Paprzycki L.K., *Orzecznictwo sądowe w sprawach karnych. Aspekty europejskie i unijne*, Warszawa 2008

241. Wegner-Kowalska J., *Konstytucja w orzecznictwie sądów administracyjnych*, Toruń 2013

242. Wengerek E., *Korzystanie w postępowaniu cywilnym ze środków dowodowych uzyskanych sprzecznie z prawem*, Państwo i Prawo, 1977, nr 2

243. Węgrzyn J., *Ochrona praw konsumentów i innych osób przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi*, w: Jabłoński M. (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014

244. Wieruszewski R. (red.), *Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich (osobistych) i politycznych. Komentarz*, Warszawa 2012

245. Wierzbowski M., Hauser R. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2018

246. Wiliński P., *Zasada prawa do obrony w polskim procesie karnym*, Kraków 2006

247. Wiliński P., *Proces karny w świetle Konstytucji*, Warszawa 2011

248. Willis P., *You have the right to remain silent…, or do you?*, European Competition Law Review, 2001, nr 22(8)

249. Wils W.P.J., *Self-Incrimination in EC Antitrust Enforcement: A Legal and Economic Analysis*, World Competition, 2003, nr 26(4), http://ssrn.com/abstract=1319248

250. Wils W.P.J., *The Principle of Ne Bis in Idem in EC Antitrust Enforcement: a Legal and Economic Analysis*, World Competition, 2003, nr 26

251. Wils W.P.J., *Powers of investigation and procedural rights and guarantees in EU Antitrust Enforcement: the interplay between European and National Legislation and Case-law*, World Competition, 2006, nr 1(29)

252. Wils W.P.J., *The use of settlements in public antitrust enforcement: objectives and principles*, World Competition, 2008, 31(3)

253. Wils W.P.J., *The European Commission's "ECN+": Proposal for a Directive to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers*, Competition Law Review, 2017, nr 4

254. Wincienciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008

255. Wiśniewski T., *Przebieg procesu cywilnego*, Warszawa 2013

256. Wolski D., *Uwagi dotyczące wybranych instytucji w projekcie nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2013, nr 7(2)

257. Woś T. (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2013

258. Wróbel A. (red.), *Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Komentarz*, Warszawa 2013

259. Wróbel A., *Autonomia proceduralna państw członkowskich. Zasada efektywności i zasada efektywnej ochrony sądowej w prawie Unii Europejskiej*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 2005, z. 1

260. Wróbel A., Jaśkowska M., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2013

261. Wróbel A., *Dekalog akcesyjny, czyli dziesięć argumentów Trybunału Sprawiedliwości przeciwko przystąpieniu Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Europejski Przegląd Sądowy, 2015, nr 12

262. Wyrozumska A., *Państwa członkowskie a Unia Europejska*, w: Barcz J. (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002

263. Van Bael I., Bellis J.F., *Competition Law of the European Community*, Haga/Nowy Jork 2005

264. Van Overbeek W.B.J., *The right to remain silent in competition investigations: the Funke decision of the Court of Human Rightsmakes revision of the ECJ Case Law Necessary*, European Competition Law Review, 1994, (127)

265. Venit J.S., Louko T., *The Commission's New Power to Question and Its Implication on Human Rights*, in: Hawk B.E. (ed.), *Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute*, New York 2005

266. Vesterdorf B., *Legal Professional Privilege and The Privilege Against Self-incrimination in the EC Law, Recent Developments and Current Issues*, in: Hawk B.E. (ed.), *Annual Proceedings of the Fordham Corporate Law Institute*, New York 2005

267. Zieliński A., Flaga-Wieruszyńska K., *Kodeks postępowania cywilnego*, wyd. 9, Warszawa 2017

268. Ziemba M., *Dopuszczalność nielegalnie uzyskanych dowodów w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów*, w: Jasiński W. (red.), *Standardy rzetelności postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Między prawem administracyjnym a prawem karnym*, Warszawa 2016

269. Ziembiński Z., *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974

270. Żbikowska M., *Dowód pośrednio nielegalny w polskim procesie karnym*, Wojskowy Przegląd Prawniczy, 2012, z. 1–2

Orzecznictwo

1. Orzecznictwo ETPCz i Europejskiej Komisji Praw Człowieka

1. Decyzja EKPCz z dnia 17 grudnia 1968 r. w sprawie *Church of X p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 3798/68
2. Wyrok ETPCz z dnia 8 czerwca 1976 r. w sprawie *Engel p. Holandii*, skarga nr 5100/71
3. Decyzja EKPCz z dnia 4 marca 1978 r. w sprawie *Eggs p. Szwajcarii*, skarga nr 7341/76
4. Wyrok ETPCz z dnia 26 kwietnia 1979 r. w sprawie *„Sunday Times" p. W. Brytanii*, skarga nr 6538/74
5. Wyrok ETPCz z dnia 27 lutego 1980 r. w sprawie *Deweer p. Belgii*, skarga nr 6903/75
6. Wyrok ETPCz z dnia 15 lipca 1982 r. w sprawie *Eckle p. Niemcom*, skarga nr 130/78
7. Wyrok ETPCz z dnia 10 lutego 1983 r. w sprawie *Albert and Le Compte v Belgium*, skargi nr 7299/75 i 7496/76
8. Wyrok ETPCz z dnia 21 lutego 1984 r. w sprawie *Öztürk p. Niemcom*, skarga nr 8544/79
9. Wyrok ETPCz z dnia 28 czerwca 1984 r. w sprawie *Campbell and Fell p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 7819/77
10. Wyrok ETPCz z dnia 23 października 1985 r. w sprawie *Benthem v Netherlands*, skarga nr 8848/80
11. Wyrok ETPCz z dnia 25 sierpnia 1987 r. w sprawie *Lutz p. Niemcom*, skarga nr 9912/82
12. Wyrok ETPCz z dnia 12 lipca 1988 r. w sprawie *Schenk p. Szwajcarii*, skarga nr 10862/84
13. Wyrok ETPCz z dnia 7 października 1988 r. w sprawie *Salabiaku p. Francji*, skarga nr 105519/83
14. Decyzja EKPCz z dnia 14 grudnia 1988 r. w sprawie *Rothenthurm p. Szwajcarii*, skarga nr 13252/87
15. Wyrok ETPCz z dnia 7 lipca 1989 r. w sprawie *Union Alimentaria Sanders S.A. p. Hiszpanii*, skarga nr 11681/85
16. Wyrok ETPCz z dnia 7 lipca 1989 r. w sprawie *Tre Traktörer AB p. Szwecji*, skarga nr 10873/84
17. Decyzja EKPCz z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie *Stenuit p. Francji*, skarga nr 11598/85

18. Wyrok ETPCz z dnia 22 maja 1990 r. w sprawie *Weber p. Szwajcarii*, skarga nr 11034/84

19. Raport Europejskiej Komisji Praw Człowieka z dnia 30 maja 1991 r. w sprawie *Sténuit p. Francji*, skarga nr 11598/85

20. Wyrok ETPCz z dnia 27 sierpnia 1991 r. w sprawie *Demicoli p. Malcie*, skarga nr 13057/87

21. Wyrok ETPCz z dnia 27 lutego 1992 r. w sprawie *Societé Stenuit p. Francji*, skarga nr 11598/85

22. Wyrok ETPCz z dnia 25 lutego 1993 r. w sprawie *Funke p. Francji*, skarga nr 10828/84

23. Wyrok ETPCz z dnia 27 października 1993 r. w sprawie *Domboo Beheer BV p. Holandii*, skarga nr 14448/88

24. Wyrok ETPCz z dnia 24 listopada 1993 r. w sprawie *Imbroscia p. Szwajcarii*, skarga nr 13927/88

25. Wyrok ETPCz z dnia 24 lutego 1994 r. w sprawie *Bendenoun p. Francji*, skarga nr 12547/86

26. Wyrok ETPCz z dnia 21 września 1994 r. w sprawie *Fayed p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 17101/90

27. Wyrok ETPCz z dnia 9 grudnia 1994 r. w sprawie *The Holy Monasteries p. Grecji*, skargi nr 13092/87 i 13984/88

28. Wyrok ETPCz z dnia 23 października 1995 r. w sprawie *Schmautzer p. Austrii*, skarga nr 15523/89

29. Wyrok ETPCz z dnia 8 lutego 1996 r. w sprawie *John Murray p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 18731/91

30. Wyrok ETPCz z dnia 10 czerwca 1996 r. w sprawie *Benham p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 1938/92

31. Wyrok ETPCz z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie *Saunders p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 19187/91

32. Decyzja EKPCz z dnia 8 września 1997 r. w sprawie *RENFE v. Hiszpania*, skarga nr 35216/97

33. Wyrok ETPCz z dnia 2 września 1998 r. w sprawie *Lauko p. Słowacji*, skarga nr 26138/95

34. Wyrok ETPCz z dnia 23 września 1998 r. w sprawie *Malige p. Francji*, skarga nr 27812/95

35. Decyzja ETPCz z dnia 23 listopada 1999 r. w sprawie *Municipal Section of Antilly p. Francji*, skarga nr 45129/98

36. Wyrok ETPCz z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie *JB p. Szwajcarii*, skarga nr 31827/96

37. Wyrok ETPCz z dnia 12 maja 2000 r. w sprawie *Khan p. Wielkiej Brytanii*,

skarga nr 35394/97

38. Wyrok ETPCz z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie *Heaney McGuiness p. Irlandii*, skarga nr 34720/97

39. Decyzja ETPCz z dnia 1 lutego 2001 r. w sprawie *Ayuntamiento de Mula p. Hiszpanii*, skarga nr 55346/00

40. Wyrok ETPCz z dnia 20 marca 2001 r. w sprawie *Telfner v. Austria*, skarga nr 33501/96

41. Wyrok ETPCz z dnia 6 kwietnia 2001 r. w sprawie *Comingersoll p. Portugalii*, skarga nr 35382/97

42. Wyrok ETPCz z dnia 23 lutego 2002 r. w sprawie *Janosevic p. Szwecji*, skarga nr 34619/97

43. Wyrok ETPCz z dnia 16 kwietnia 2002 r. w sprawie *Société Colas Est i in. p. Francji*, skarga nr 37971/97

44. Wyrok ETPCz z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie *Sovtransavto Holding p. Ukrainie*, skarga nr 48553/99

45. Decyzja ETPCz z dnia 10 września 2002 r. w sprawie *Allen p. Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 76574/01

46. Wyrok ETPCz z dnia 5 listopada 2002 r. w sprawie *Allan p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 48539/99

47. Wyrok ETPCz z dnia 15 lipca 2003 r. w sprawie *The Fortum Corporation p. Finlandii*, skarga nr 32559/96

48. Decyzja ETPCz z dnia 23 września 2003 r. w sprawie *Radio France i Inni p. Francji*, skarga nr 53984/00

49. Wyrok ETPCz z dnia 9 października 2003 r. w sprawach *Ezeh i Connors p. Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 39665/98 i 40086/98

50. Wyrok ETPCz z dnia 14 października 2003 r. w sprawie *Lilly p. Francji*, skarga nr 53892/00

51. Wyrok ETPCz z dnia 8 kwietnia 2004 r. w sprawie *Weh p. Austrii*, skarga nr 38544/97

52. Wyrok ETPCz z dnia 27 kwietnia 2004 r. w sprawie *Kansal p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 21413/02

53. Wyrok ETPCz z dnia 3 czerwca 2004 r. w sprawie *OOO Neste St. Petersburg p. Rosji*, skarga nr 69042/01

54. Wyrok ETPCz z dnia 24 marca 2005 r. w sprawie *Rieg p. Austrii*, skarga nr 63207/00

55. Wyrok ETPCz z dnia 3 lipca 2005 r. w sprawie *Nicoleta Gheorge p. Rumunii*, skarga nr 23470/05

56. Wyrok ETPCz z dnia 4 października 2005 r. w sprawie *Shannon p. Wielkiej Brytanii*, skarga nr 6563/03

57. Wyrok ETPCz z dnia 10 stycznia 2006 r. w sprawie *Teltronic-CATV p. Polsce*, skarga nr 48140/99

58. Decyzja ETPCz z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie *Van Vondel p. Holandii*, skarga nr 38258/03

59. Wyrok ETPCz z dnia 11 lipca 2006 r. w sprawie *Jalloh p. Niemcom*, skarga nr 54810/00

60. Wyrok ETPCz z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie *Jussila p. Finlandii*, skarga nr 73053/07

61. Wyrok ETPCz z dnia 7 grudnia 2006 r. w sprawie *Österreichischer Rundfunk v. Austria*, skarga nr 53841/02

62. Wyrok ETPC z dnia 26 kwietnia 2007 r., *Popescu p. Rumunii*, skarga nr 71725/01

63. Wyrok ETPCz z dnia 29 czerwca 2007 r. *O'Halloran and Francis p. Wielkiej Brytanii*, skargi nr 15809/02 i 25624/02

64. Wyrok ETPCz z dnia 22 listopada 2007 r. w sprawie *Ukraine-Tyumen p. Ukrainie*, skarga nr 22603/02

65. Wyrok ETPCz z dnia 13 grudnia 2007 r. w sprawie *Islamic Republic of Iran Shipping Lines p. Turcji*, skarga nr 40998/98

66. Wyrok ETPCz z dnia 10 stycznia 2008 r. w sprawie *Lückhof and Spanner p. Austrii*, skargi nr 58452/00 i 61920/00

67. Wyrok ETPCz z dnia 30 czerwca 2008 r. w sprawie *Gäffgen p. Republice Federalnej Niemiec*, skarga nr 22978/05

68. Wyrok ETPCz z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie *Unédic p. Francji*, skarga nr 20153/04

69. Decyzja ETPCz z dnia 27 stycznia 2009 r. w sprawie *State Holding Company Luganskvugillya p. Ukrainie*, skarga nr 23938/05

70. Wyrok ETPCz z dnia 10 lutego 2009 r. w sprawie *Zolotukhin p. Rosji*, skarga nr 14939

71. Wyrok ETPCz z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie *Shabelnik p. Ukrainie*, skarga nr 16404/03

72. Wyrok ETPCz z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie *Bykov p. Rosji*, skarga nr 4378/02

73. Wyrok ETPCz z dnia 21 kwietnia 2009 r. w sprawie *Marttinen p. Finlandii*, skarga nr 19235/03

74. Wyrok ETPCz z dnia 11 czerwca 2009 r. w sprawie *Dubus S.A. p. Francji*, skarga nr 5242/04

75. Wyrok ETPCz z dnia 25 czerwca 2009 r. w sprawie *Maresti p. Chorwacji*, skarga nr 55759/07

76. Wyrok ETPCz z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie *Chambre de Commerce d'Industrie et d'Agriculture de Timișoara i in. p. Rumunii*, skarga nr 13248/05

77. Wyrok ETPCz z dnia 6 stycznia 2010 r. w sprawie *Vera Fernández-Huidobro p. Hiszpanii*, skarga nr 74181/01

78. Wyrok ETPCz z dnia 19 stycznia 2010 r. w sprawie *Felix Blau Sp. z o.o. p. Polsce*, skarga nr 1783/04

79. Wyrok ETPCz z dnia 18 lutego 2010 r. w sprawie *Zaichenko p. Rosji*, skarga nr 39660/02

80. Wyrok ETPCz z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie *Société Canal Plus i in. p. Francji*, skarga nr 29408/08

81. Wyrok ETPCz z dnia 18 marca 2010 r. w sprawie *Krumpholz p. Austrii*, skarga nr 13201/05

82. Decyzja ETPCz z dnia 23 marca 2010 r. w sprawie *Döşemealtı Belediyesi p. Turcji*, skarga nr 50108/06

83. Wyrok ETPCz z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie *Compagnie des Gas de Petrole Primagas p. Francji*, skarga nr 29613/08

84. Wyrok ETPCz z dnia 21 grudnia 2010 r. w sprawie *Société Canal Plus i in. p. Francji*, skarga nr 29408/08

85. Wyrok ETPCz z dnia 19 kwietnia 2011 r. w sprawie *Elcomp Sp. z o.o. p. Polsce*, skarga nr 37492/05

86. Decyzja ETPCz z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie *Transpetrol, a.s. p. Słowacji*, skarga nr 28502/08

87. Wyrok ETPCz z dnia 27 września 2011 r. w sprawie *Menarini p. Włochom*, skarga nr 43509/08

88. Wyrok ETPCz z dnia 3 kwietnia 2012 r. w sprawie *Kotov p. Rosji*, skarga nr 54522/00

89. Wyrok ETPCz z dnia 5 kwietnia 2012 r. w sprawie *Chambaz p. Szwajcarii*, skarga nr 11663/04

90. Wyrok ETPCz z dnia 31 marca 2009 r. w sprawie *Płonka p. Polsce*, skarga nr 20310/02

91. Wyrok ETPCz z dnia 14 października 2010 r., w sprawie *Brusco p. Francji*, skarga nr 1466/07

92. Wyrok ETPCz z dnia 25 września 2012 r. w sprawie *El Haski p. Belgii*, skarga nr 649/08

93. Decyzja ETPCz z dnia 9 kwietnia 2013 r. w sprawie *Zastava It Turs p. Serbii*, skarga nr 24922/12

94. Wyrok ETPCz z dnia 4 marca 2014 r. w sprawie *Grande Stevens p. Włochom*, skarga nr 18640/10

95. Wyrok ETPCz z dnia 2 października 2014 r. w sprawie *Delta Pekárny A.S. p. Republice Czeskiej*, skarga nr 97/11

96. Wyrok ETPCz z dnia 2 kwietnia 2015 r. w sprawie *Vinci Construction i GTM Génie Civil et Services p. Francji*, skargi nr 63629/10 i 60567/10

97. Decyzja ETPCz z dnia 12 maja 2015 r. w sprawie *Ljubljanska banka p. Chorwacji*, skarga nr 29003/07

98. Wyrok ETPCz z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie *Marčan p. Chorwacji*, skarga nr 40820/12, pkt 35

99. Wyrok ETPCz z dnia 16 czerwca 2015 r. w sprawie *Schmid-Laffer p. Szwajcarii*, skarga nr 41269/08

100. Wyrok ETPCz z dnia 13 września 2016 r. w sprawie *Ibrahim i in. p. Zjednoczonemu Królestwu*, skargi nr 50541/08, 50571/08, 50573/08, 40351/09

101. Wyrok ETPCz z dnia 15 maja 2018 r. w sprawie *Sancakli p. Turcji*, skarga nr 1385/07

2. Orzecznictwo unijne

2.1. Orzecznictwo Komisji Europejskiej

1. Decyzja Komisji z dnia 20 grudnia 1979 r. w sprawie 80/334/EEC, Dz. U. Nr L 75 z dnia 21 marca 1980 r., s. 30

2. Decyzja Komisji z dnia 20 grudnia 1979 r. w sprawie 80/335/EEC, Dz. U. Nr L 75 z dnia 21 marca 1980 r., s. 35

3. Decyzja Komisji z dnia 15 września 1989 r. w sprawie IV/31.734, Dz. Urz. Nr L 284 z dnia 3 października 1989 r., s. 36

4. Decyzja Komisji z dnia 1 października 1990 r. w sprawie 90/456/EEC, Dz. Urz. Nr L 233 z dnia 28 sierpnia 1990 r., s. 19–23

2.2. Opinie Rzeczników Generalnych

1. Połączone opinie Rzecznika Generalnego A.G. Darmona z dnia 18 maja 1989 r. w sprawie 374/87 *Orkem p. Komisji* i w sprawie 27/88 *Solvay & Cie p. Komisji*, Zb. Orz. 1989, s. 3283

2. Opinia Rzecznika Generalnego G. Jacobsa z dnia 15 grudnia 1993 r. w sprawie C 36/92 P SEP p. Komisji, Zb. Orz. 1994, s. I–1911, I–1914

3. Opinia Rzecznika Generalnego V. Trstenjak z dnia 22 września 2011 r. w sprawie C 411/10 N.S. p. Secretary of State for the Home Department, Zb. Orz. 2011, s. I–13905

4. Opinia Rzecznika Generalnego N. Wahla z dnia 15 października 2015 r. w sprawie C-267/14 P Buzzi Unicem SpA, ECLI:EU:C:2015:694

5. Opinia Rzecznik Generalnej J. Kokott z dnia 15 grudnia 2015 r. w sprawie C 489/10 Łukasz Marcin Bonda, ECLI:EU:C:2011:845

6. Opinia Rzecznika Generalnego N. Wahla z dnia 20 października 2016 r. w sprawie C-413/14 P *Intel p. Komisji*, ECLI:EU:C:2016:788,

7. Opinia Rzecznika Generalnego M. Watheleta z dnia 12 kwietnia 2018 r. w sprawie C-99/17 *Infineon Technologies AG p. Komisji*, ECLI:EU:C:2018:238

2.3. Orzecznictwo sądów unijnych

1. Wyrok TS z dnia 14 maja 1974 r. w sprawie 7/43 Nold p. Komisji, Zb. Orz. 1974, s. 00491
2. Wyrok TS z dnia 5 kwietnia 1979 r. w sprawie 148/78 Pubblico Ministero p. Tullio Ratti, Zb. Orz. 1979, s. 1629
3. Wyrok TS z dnia 26 czerwca 1980 r. w sprawie 136/79 National Panasonic p. Komisji, Zb. Orz. 1980, s. 2033
4. Wyrok TS z dnia 17 grudnia 1981 r. w sprawach połączonych od 197/80 do 200/80, 243/80, 245/80 Ludwigshafener Walztmühle in. p. Radzie i Komisji, Zb. Orz. 1981, s. 03211
5. Wyrok TS z dnia 18 maja 1982 r. w sprawie 155/79 AM&S Europe Limited p. Komisji, Zb. Orz. 1982, s. 01575
6. Wyrok TS z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie 322/81 Michelin p. Komisji, Zb. Orz. 1983, s. 3461
7. Wyrok TS z dnia 21 września 1989 r., sprawy połączone C-46/87 i C-227/88 Hoechst AG p. Komisji, Zb. Orz. 1989, s. 2859
8. Wyrok TS z dnia 17 października 1989 r. w sprawie 85/87 Dow Benelux NV p. Komisji, Zb. Orz. 1989, s. 3137
9. Wyrok TS z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87 Orkem p. Komisji, Zb. Orz. 1989, s. 3283
10. Wyrok TS z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 27/88 Solvay p. Komisji, Zb. Orz. 1989, s. 3355
11. Postanowienie Sądu z dnia 4 kwietnia 1990 r. w sprawie T 30/89 Hilti Aktiengesellschaft p. Komisji, Zb. Orz. 1990, s. II–163
12. Wyrok TS z dnia 23 kwietnia 1991 r. w sprawie C-41/90 Höfner i Elser, Zb. Orz. 1991, s. I–01979
13. Wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie T 39/90 SEP p. Komisji, Zb. Orz. 1991, s. II–1497
14. Wyrok TS z dnia 27 kwietnia 1993 r. w sprawie C-393/92 Almelo, Zb. Orz. 1994, s. I–01477
15. Wyrok TS z dnia 10 listopada 1993 r. w sprawie C-60/92 Otto BV p. Postbank, Zb. Orz. 1993, s. 1–05683
16. Wyrok Sądu z dnia 8 marca 1995 r. w sprawie T-34/94 Société Générale p. Komisji, Zb. Orz. 1995, s. II–00545
17. Wyrok Sądu z dnia 20 kwietnia 1999 r. w sprawach połączonych T-305/94, T-306/94, T-307/94, T-313/94 do T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94,

T-329/94 Limburgse Vinyl Maatschappij i in. p. Komisji, Zb. Orz. 1999, s. II-00931

18. Wyrok z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-199/92 P Hüls p. Komisji, Zb. Orz. 1999, s. I-04287

19. Wyrok z dnia 8 lipca 1999 r. w sprawie C-235/92 P Montecatini p. Komisji, Zb. Orz. 1999, s. I-04539

20. Wyrok Sądu z dnia 15 marca 2000 r. w sprawie T-25/95 SA Cimenteries CBR e.a. p. Komisji, Zb. Orz. 2000, s. II-491

21. Wyrok Sądu z dnia 20 lutego 2001 r. w sprawie T-112/98 Mannesmannröhren-Werke p. Komisji, Zb. Orz. 2001, s. II-729

22. Wyrok TS z dnia 19 lutego 2002 r. w sprawie C-309/99 J.C.J. Wouters, J.W. Salwerberg i Price Waterhause Belastingadviseurs BV p. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, przy udziale Raad van de Balies van de Europese Gemeenschap, Zb. Orz. 2002, s. I-01577

23. Wyrok TS z dnia 15 października 2002 r. w połączonych sprawach C-238/99 P, C 244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P, C-251/99 P, C-252/99 P, C-254/99 P Limburgse Vinyl Maatschappij i in. p. Komisji, Zb. Orz. 2002, s. I-8375

24. Wyrok TS z dnia 22 października 2002 r. w sprawie C-94/00 Roquette Frères p. Komisji, Zb. Orz. 2002, s. I-9011

25. Wyrok TS z dnia 16 września 2003 r. w sprawie C-338/00 P Volkswagen p. Komisji, ECLI:EU:C:2003:473

26. Wyrok TS z dnia 7 stycznia 2004 r., sprawy połączone C-204/00 P, 205/00 P, 211/00 P, 213/00 P, 217/00 P Aalborg Portland A/s p. Komisji, Zb. Orz. 2004, s. I-123

27. Wyrok Sądu z dnia 29 kwietnia 2004 r. w połączonych sprawach T-236/01, T-239/01, T-244/01 do T-246/01, T-251/01, T 252/01 Tokai Carbon p. Komisji, Zb. Orz. 2004, s. II-1181

28. Wyrok TS z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawach połączonych T-67/00, T-68/00, T-71/00, T-78/00 JFE Engineering. Corp. i in. p. Komisji, Zb. Orz. 2004, s. II-2501

29. Wyrok Sądu z dnia 6 grudnia 2005 r. w sprawie T-48/02 Brouwerij Haacht p. Komisji, Zb. Orz. 2005, s. II-05259

30. Wyrok TS z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie C-301/04 P Komisja p. SGL Carbon AG, Zb. Orz. 2006, s. I-05915

31. Wyrok z dnia 21 września 2006 r. w sprawie C-113/04 P Technische Unie p. Komisji, Zb. Orz. 2006, s. I-08831

32. Wyrok TS z dnia 27 września 2006 r. w sprawie T-322/01 Roquette Frères p. Komisji, Zb. Orz. 2006, s. II-3137

33. Wyrok Sądu z dnia 16 listopada 2006 r. w sprawie T-120/04 Peróxidos Orgánicos p. Komisji, Zb. Orz. 2006, s. II-04441

34. Wyrok TS z dnia 25 stycznia 2007 r. w sprawie C-407/04 P Dalmine p. Komisji, Zb. Orz. 2007, s. I–829

35. Wyrok Sądu z dnia 8 marca 2007 r. w sprawie T-339/04 France Télécom p. Komisji, Zb. Orz. 2007, s. II–0052

36. Wyrok Sądu z dnia 17 września 2007 r. w sprawach połączonych T-123/03 i T 253/03 Akzo Nobel Chemicals Ltd i Ackros Chemicals p. Komisji, Zb. Orz. 2007, s. II–4771

37. Wyrok Sądu z dnia 1 lutego 2008 r. w sprawie T-276/04 Compagnie Maritime Belge p. Komisji, ECLI:EU:T:2008:237

38. Wyrok Sądu z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie T-48/05 Franchet i Byk p. Komisji, Zb. Orz. 2008, s. II–01585

39. Wyrok TS z dnia 20 kwietnia 2010 r. w sprawie T-446/05 Amann & Söhne and Cousin Filterie p. Komisji, Zb. Orz. 2010, s. II–01255

40. Wyrok TS z dnia 14 września 2010 r. w sprawie C-550/07 Akzo Nobel Chemicals Ltd i Ackros Chemicals p. Komisji, Zb. Orz. 2010, s. I–08301

41. Wyrok TS z dnia 7 grudnia 2010 r. w sprawie C-439/08 VEBIC p. Komisji, Zb. Orz. 2010, s. I–12471

42. Wyrok TS z dnia 14 czerwca 2011 r. w sprawie C-360/09 Pfleiderer AG p. Bundeskartellamt, Zb. Orz. 2011, s. I–05161

43. Wyrok TS z dnia 12 lipca 2011 r. w sprawie T-132/07 Fuji Electric Co. Ltd p. Komisji, Zb. Orz. 2011, s. II–04091

44. Wyrok TS z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie E.ON Energie AG p. Komisji, ECLI:EU:C:2012:738

45. Wyrok Sądu z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie T-587/08 Fresh Del Monte Produce Inc. p. Komisji, ECLI:EU:T:2013:129

46. Wyrok Sądu z dnia 6 września 2013 r. w połączonych sprawach T-289/11, T-290/11 i T-521/11 Deutsche Bahn AG i inni p. Komisji, ECLI:EU:T:2013:404

47. Wyrok TS z dnia 14 marca 2014 r. w sprawie T-306/11 Schwenk Zement KG p. Komisji, ECLI:EU:T:2014:123

48. Wyrok TS z dnia 25 czerwca 2014 r. w sprawie C 37/13 P Nexans p. Komisji, ECLI:EU:C:2014:2030

49. Wyrok Sądu z dnia 25 listopada 2014 r. w sprawie T-402/13 Orange p. Komisji, ECLI:EU:T:2014:991

50. Wyrok TS z dnia 18 czerwca 2015 r. w sprawie C-583/13 P Deutsche Bahn i in. p. Komisji, ECLI:EU:C:2015:404

51. Wyrok TS z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawach połączonych C-293/13 i C-294/13 P Fresh Del Monte Produce Inc. p. Komisji i Komisja p. Fresh Del Monte Produce Inc., ECLI:EU:C:2015:416

52. Wyrok TS z dnia 21 stycznia 2016 r. w sprawie C-74/14 Eturas p. Litwie, ECLI:EU:C:2016:42

53. Wyrok TS z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie C-247/14 P Heidelberg Cement AG p. Komisji, ECLI:EU:C:2016:149

54. Wyrok TS z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie C-267/14 P Buzzi Unicem SpA, ECLI:EU:C:2016:151

55. Wyrok Sądu z dnia 8 września 2016 r. w sprawie T-54/14 Goldfih BV i in. p. Komisji, ECLI:EU:T:2016:455

56. Wyrok TS z dnia 6 września 2017 r. w sprawie C-413/14 P Intel p. Komisji, ECLI:EU:C:2017:632

3. Orzecznictwo Prezesa UOKiK

1. Decyzja Nr RPZ 15/2000 z dnia 31 maja 2000 r.
2. Decyzja Nr DDI 110/2002 z dnia 16 grudnia 2002 r.
3. Decyzja Nr RWA 21/2004 z dnia 16 lipca 2004 r.
4. Decyzja Nr RWA 37/2006 z dnia 31 października 2006 r.
5. Decyzja Nr DAR 15/2006 z dnia 29 grudnia 2006 r.
6. Decyzja Nr DOK 7/2007 z dnia 17 stycznia 2007 r.
7. Decyzja Nr RWA 10/2007 z dnia 16 kwietnia 2007 r.
8. Decyzja Nr RWA 19/2008 z dnia 24 czerwca 2008 r.
9. Decyzja Nr DOK 9/2008 z dnia 29 grudnia 2008 r.
10. Decyzja Nr DKK 58/2009 z dnia 28 sierpnia 2009 r.
11. Decyzja Nr RWA 32/2009 z dnia 15 października 2009 r.
12. Decyzja Nr DOK 7/2009 z dnia 8 grudnia 2009 r.
13. Decyzja Nr RDG 20/2010 z dnia 16 grudnia 2010 r.
14. Decyzja Nr RŁO 41/2010 z dnia 21 grudnia 2010 r.
15. Decyzja Nr DOK 10/2010 z dnia 31 grudnia 2010 r.
16. Decyzja Nr DOK 5/2011 z dnia 30 maja 2011 r.
17. Decyzja Nr RPZ 10/2011 z dnia 27 sierpnia 2011 r.
18. Decyzja Nr RDG 11/2011 z dnia 30 sierpnia 2011 r.
19. Decyzja Nr RWR 24/2011 z dnia 13 września 2011 r.
20. Decyzja Nr RWA 34/2011 z dnia 30 grudnia 2011 r.
21. Decyzja Nr RPZ 28/2012 z dnia 9 października 2012 r.
22. Decyzja Nr RWA 30/2012 z dnia 26 listopada 2012 r.
23. Decyzja Nr RWA 35/2012 z dnia 3 grudnia 2012 r.
24. Decyzja Nr RŁO 53/2012 z dnia 19 grudnia 2012 r.

25. Decyzja Nr RŁO 57/2013 z dnia 31 grudnia 2013 r.
26. Decyzja Nr RŁO 63/2013 z dnia 31 grudnia 2013 r.
27. Decyzja Nr RKR 9/2014 z dnia 20 maja 2014 r.
28. Decyzja Nr RŁO 24/2014 z dnia 30 września 2014 r.
29. Decyzja Nr RLU 24/2014 z dnia 2 grudnia 2014 r.
30. Decyzja Nr RDG 2/2015 z dnia 30 czerwca 2015 r.
31. Decyzja Nr RKT 8/2015 z dnia 27 sierpnia 2015 r.
32. Decyzja RŁO Nr 7/2015 z dnia 30 września 2015 r.
33. Decyzja Nr RKR 13/2015 z dnia 8 grudnia 2015 r.
34. Decyzja Nr RKT 14/2015 z dnia 14 grudnia 2015 r.
35. Decyzja Nr RWR 23/2015 z dnia 21 grudnia 2015 r.
36. Decyzja Nr RKR 18/2015 z dnia 30 grudnia 2015 r.
37. Decyzja Nr DOK 5/2015 z dnia 31 grudnia 2015 r.
38. Decyzja Nr RŁO 5/2016 z dnia 5 sierpnia 2016 r.
39. Decyzja Nr RŁO 4/2016 z dnia 1 września 2016 r.
40. Decyzja Nr RKR 4/2016 z dnia 5 października 2016 r.
41. Decyzja Nr RLU 8/2016 z dnia 23 listopada 2016 r.
42. Decyzja Nr RKT 4/2017 z dnia 19 kwietnia 2017 r.
43. Decyzja Nr RWR 1/2017 z dnia 15 maja 2017 r.
44. Decyzja Nr DOK 1/2017 z dnia 3 sierpnia 2017 r.
45. Decyzja Nr RPZ 5/2017 z dnia 13 września 2017 r.
46. Decyzja Nr DOK 2/2017 z dnia 2 października 2017 r.
47. Decyzja Nr RWR 6/2017 z dnia 11 października 2017 r.
48. Decyzja Nr RDG 5/2017 z dnia 17 października 2017 r.
49. Decyzja Nr RKT 10/2017 z dnia 22 grudnia 2017 r.
50. Decyzja Nr RŁO 8/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r.
51. Decyzja Nr RKT 12/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r.
52. Decyzja Nr RWR 13/2017 z dnia 29 grudnia 2017 r.
53. Decyzja Nr DOK 3/2017 z dnia 28 grudnia 2017 r.

4. Orzecznictwo sądów polskich

4.1 Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

1. Orzeczenie z dnia 26 stycznia 1993 r., sygn. U 10/92, OTK 1993, poz. 2, Legalis nr 10147
2. Orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. U 7/93, OTK ZU 1994 Nr 1, poz. 5
3. Uchwała TK z dnia 25 stycznia 1995 r., W 14/94, Dz. U. z 1995 r. Nr 14, poz. 67
4. Orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. K 11/94, OTK ZU 1995, poz. 12, Legalis nr 10252
5. Orzeczenie TK z dnia 3 grudnia 1996 r., sygn. K 25/95, OTK ZU 1996 Nr 6, poz. 52
6. Wyrok TK z dnia 10 listopada 1998 r., sygn. K 39/97, OTK ZU 1998 Nr 6, poz. 99
7. Wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., sygn. K 23/98, OTK ZU 1999 Nr 2, poz. 25
8. Wyrok TK z dnia 28 kwietnia 1999 r., sygn. K 3/99, OTK ZU 1999 Nr 4, poz. 73
9. Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., sygn. P 11/98, OTK ZU 2000 Nr 1, poz. 3
10. Postanowienie TK z dnia 22 marca 2000 r., sygn. P 12/98, OTK ZU 2000 Nr 2, poz. 67
11. Wyrok TK z dnia 8 maja 2000 r., sygn. SK 22/99, OTK ZU 2000 Nr 4, poz. 107
12. Wyrok TK z dnia 4 października 2000 r. (pełny skład), sygn. P 8/00, OTK ZU 2000 Nr 6, poz. 189
13. Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r. (pełny skład), sygn. P 4/99, OTK ZU 2001 Nr 1, poz. 5
14. Wyrok TK z dnia 13 lutego 2001 r., sygn. K 19/99, OTK ZU 2001 Nr 2, poz. 30
15. Wyrok TK z dnia 28 listopada 2001 r., sygn. K 36/01, OTK ZU 2001 Nr 8, poz. 255
16. Postanowienie TK z dnia 29 listopada 2001 r., sygn. P 8/01, OTK ZU 2001/8/268
17. Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001 r., sygn. SK 18/00, OTK ZU 2001 Nr 8, poz. 256
18. Wyrok TK z dnia 29 stycznia 2002 r., sygn. K 19/01, OTK ZU 2002 Nr 1, seria A, poz. 1
19. Wyrok TK z dnia 26 marca 2002 r., sygn. SK 2/01, OTK ZU 2002 Nr 2, seria A, poz. 15
20. Wyrok TK z dnia 4 lipca 2002 r., sygn. P 12/01, Dz. U. z 2002 r. Nr 113, poz. 990
21. Wyrok TK z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OT 2003 Nr 2, seria A, poz. 13
22. Wyrok TK z dnia 8 lipca 2003 r., sygn. P 10/02, OTK ZU 2003 Nr 6, seria A, poz. 62

23. Postanowienie TK z dnia 17 lipca 2003 r., sygn. K 13/02, OTK ZU 2003 Nr 6, seria A, poz. 72

24. Wyrok TK z dnia 25 listopada 2003 r., sygn. K 37/02, OTK ZU 2003 Nr 9, seria A, poz. 96

25. Wyrok TK z dnia 26 listopada 2003 r., sygn. SK 22/02, OTK ZU 2003 Nr 9, seria A, poz. 97

26. Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., sygn. K 33/03, OTK ZU 2004 Nr 4, seria A, poz. 31

27. Postanowienie TK z dnia 27 kwietnia 2004 r., sygn. P 16/03, OTK ZU 2004 Nr 4, seria A, poz. 36

28. Wyrok TK z dnia 3 listopada 2004 r., sygn. akt K 18/03, OTK ZU 2004 Nr 10, seria A, poz. 103

29. Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2005 r., sygn. SK 27/03, OTK ZU 2005 Nr 1, seria A, poz. 8, Legalis nr 66724

30. Wyrok TK z dnia 7 marca 2005 r., sygn. P 8/03, OTK ZU 2005 Nr 3, seria A, poz. 20

31. Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. K 18/04, OTK ZU 2005 Nr 5, seria A, poz. 49

32. Postanowienie TK z dnia 30 maja 2005 r., sygn. P 14/04, OTK ZU 2005 Nr 5, seria A, poz. 60

33. Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2006 r., sygn. SK 30/05, OTK ZU 2006 Nr 1, seria A, poz. 2

34. Wyrok TK z dnia 24 stycznia 2006 r., sygn. SK 52/04, OTK ZU 2006 Nr 1, seria A, poz. 6

35. Wyrok TK z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. P 19/06, OTK ZU 2007 Nr 1, seria A, poz. 2

36. Wyrok TK z dnia 19 marca 2007 r., sygn. akt K 47/05, OTK ZU 2007 Nr 3, seria A, poz. 27

37. Wyrok TK (pełny skład) z dnia 11 maja 2007 r., sygn. akt K 2/07, OTK ZU 2007 Nr 5, seria A, poz. 48

38. Wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., sygn. K 20/07, OTK ZU 2007 Nr 9, seria A, poz. 102

39. Wyrok TK z dnia 28 listopada 2007 r., sygn. K 39/07, OTK ZU 2007 Nr 10, seria A, poz. 129

40. Postanowienie TK z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. P 62/07, OTK ZU 2008 Nr 1, seria A, poz. 17

41. Postanowienie TK z dnia 30 kwietnia 2008 r., sygn. Ts 62/07, OTK ZU 2008 Nr 2, seria B, poz. 70

42. Wyrok TK z dnia 27 czerwca 2008 r., sygn. K 52/07, OTK ZU 2008 Nr 5, seria A, poz.88

43. Wyrok TK z dnia 2 września 2008 r., sygn. K 35/06, OTK ZU 2008 Nr 7, seria A, poz. 120

44. Wyrok TK z dnia 12 maja 2009 r., sygn. P 66/07, OTK ZU 2009 Nr 5, seria A, poz. 65

45. Wyrok TK z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, OTK ZU 2009 Nr 7, seria A, poz. 105

46. Postanowienie TK z dnia 9 grudnia 2008 r., sygn. P 52/07, OTK ZU 2008 Nr 10, seria A, poz. 184

47. Wyrok TK z dnia 7 lipca 2009 r., sygn. K 13/08, OTK ZU 2009 Nr 7, seria A, poz. 105

48. Wyrok TK z dnia 9 lipca 2009 r., sygn. K 31/08, OTK ZU 2009 Nr 7, seria A, poz. 107

49. Wyrok TK z dnia 22 września 2009 r., sygn. SK 3/08, OTK ZU 2009 Nr 8, seria A, poz. 125

50. Postanowienie TK z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. P 38/09, OTK ZU 5A/2010/5A/53

51. Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. SK 45/09, OTK ZU 2011 Nr 9, seria A, poz. 97

52. Wyrok TK z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, OTK 2013 Nr 6, seria A, poz. 80

53. Wyrok TK z dnia 11 lutego 2014 r., sygn. P 24/12, OTK ZU 2014 Nr 2, seria A, poz. 9

54. Wyrok TK z dnia 12 marca 2014 r., sygn. P 27/13, OTK ZU 2014 Nr 3, seria A, poz. 30

55. Wyrok TK z dnia 30 września 2015 r., sygn. K 3/13, OTK ZU 2015 Nr 8, seria A, poz. 125

56. Postanowienie TK z dnia 5 kwietnia 2017 r., sygn. P 17/16, OTK ZU 2017, seria A, poz. 23

57. Wyrok TK z dnia 16 stycznia 2019 r., sygn. P 19/17, Dz. U. z 2019 r., poz. 128

4.2. Orzecznictwo Sądu Najwyższego

1. Wyrok SN z dnia 26 czerwca 1963 r., sygn. II PR 282/62, Legalis nr 1045623

2. Wyrok SN z dnia 26 stycznia 1967 r., sygn. II CR 269/66, Legalis nr 12933

3. Wyrok SN z dnia 15 czerwca 1973 r., sygn. II CR 257/73, Legalis nr 17195

4. Wyrok SN z dnia 4 lipca 1974 r., sygn. II KRN 28/74, OSNKW 974 Nr 11, poz. 211

5. Wyrok SN z dnia 4 listopada 1977 r., sygn. V KR 176/77, OSNKW 1978 Nr 1, poz. 7

6. Wyrok SN z dnia 2 października 1978 r., sygn. II KR 207/78, OSNPG 1979 Nr 1, poz. 8
7. Wyrok SN z dnia 18 listopada 1978, sygn. VI KRN 326/78, Lex nr 17104
8. Wyrok SN z dnia 29 czerwca 1979 r., sygn. III KR 169/79, Lex nr 79946
9. Wyrok SN z dnia 17 sierpnia 1979 r., sygn. Rs 4/79, Legalis nr 2161
10. Wyrok SN z dnia 5 lutego 1981 r., sygn. II KR 10/81, OSNKW 1981 Nr 7–8, poz. 38
11. Wyrok SN z dnia 21 stycznia 1982 r., sygn. II KR 338/81, OSNKW 1982 Nr 3, poz. 14
12. Wyrok SN z dnia 18 sierpnia 1982 r., sygn. I CR 258/82, Legalis nr 23281
13. Wyrok SN z dnia 23 lutego 1987 r., sygn. II KR 22/87, OSNKW 1987 Nr 9–10, poz. 88
14. Wyrok SN z dnia 29 maja 1991 r., sygn. III CRN 120/91, OSNC 1992 Nr 5, poz. 87
15. Uchwała SN z dnia 20 czerwca 1991 r., sygn. I KZP 12/91, OSNKW 1991 Nr 10–12, poz. 46
16. Postanowienie SN z dnia 11 stycznia 1995 r., sygn. III ARN 75/94, OSNAPiUS 1995 Nr 9, poz. 106
17. Wyrok SN z dnia 28 września 1995 r., sygn. III KRN 88/95, OSNKW 1995 Nr 11–12, poz. 77
18. Wyrok SN z dnia 14 lutego 1996 r., sygn. II CRN 197/95, Legalis nr 29776
19. Wyrok SN z dnia 17 grudnia 1996 r., sygn. I CKU 45/96, Legalis nr 30454
20. Wyrok SN z dnia 5 listopada 1997 r., sygn. III CKN 244/97, OSNC 1998 Nr 3, poz. 52, s. 73
21. Wyrok SN z dnia 25 marca 1998 r., sygn. II CKN 656/97, OSNC 1998 Nr 12, poz. 52
22. Wyrok SN z dnia 24 lutego 1999 r., sygn. V KKN 362/97, Prokuratura i Prawo, 1999, nr 7–8, poz. 6
23. Wyrok SN z dnia 13 października 1999 r., sygn. II KKN 297/97, Prokuratura i Prawo, 2000, nr 3, poz. 15
24. Wyrok SN z dnia 26 września 2000 r., sygn. III CKN 1089/00, OSNC 2001 Nr 3, poz. 37, s. 13
25. Wyrok SN z dnia 29 maja 2001 r., sygn. I CKN 1217/98, OSNC 2002 Nr 1, poz. 13
26. Wyrok SN z dnia 26 marca 2002 r., sygn. I PKN 115/01, Legalis nr 79068
27. Wyrok SN z dnia 3 czerwca 2002 r., sygn. III KKN 342/99, Legalis nr 57478
28. Postanowienie SN z dnia 18 września 2002 r., sygn. III CKN 326/01, Lex nr 56898
29. Wyrok SN z dnia 30 października 2002 r., sygn. V CKN 1456/00, Lex nr 57237
30. Wyrok SN z dnia 13 listopada 2002 r., sygn. I CKN 1150/00, Legalis nr 58330
31. Wyrok SN z dnia 25 kwietnia 2003 r., sygn. IV CKN 94/01, Przegląd Sądowy, 2004, nr 12, s. 156, Legalis nr 62099

32. Wyrok SN z dnia 25 lipca 2003 r., sygn. akt V CK 47/02, Legalis nr 61250
33. Wyrok SN z dnia 23 sierpnia 2003 r., sygn. I CKN 185/03, Legalis nr 65611
34. Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2004 r., sygn. III SK 27/04, Legalis nr 67874.
35. Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2004 r., sygn. III SK 31/04, Dz. Urz. UOKiK z 2004 r. Nr 4, poz. 329
36. Wyrok SN z dnia 7 maja 2004 r., sygn. III SK 34/04, Legalis nr 69201
37. Wyrok SN z dnia 13 maja 2004 r., sygn. III SK 46/04, Legalis nr 279593
38. Wyrok SN z dnia 13 maja 2004 r., sygn. III SK 44/04, Legalis nr 68339
39. Wyrok SN z dnia 25 maja 2004 r., sygn. III SK 50/04, Legalis nr 68719
40. Uchwała SN z dnia 30 listopada 2004 r., sygn. I KZP 26/04, OSNKW 2004 Nr 12, poz. 102, s. 12
41. Wyrok SN z dnia 21 grudnia 2004 r., sygn. I CK 473/04, Legalis nr 80165
42. Postanowienie SN z dnia 20 kwietnia 2005 r., sygn. I KZP 8/05, OSNKW 2005 Nr 4, poz. 40, s. 30
43. Postanowienie SN z dnia 16 czerwca 2005 r., sygn. II KK 257/04, OSNKW 2005 Nr 9, poz. 86
44. Wyrok SN z dnia 2 grudnia 2005 r., sygn. V KK 162/05, Prokuratura i Prawo, 2006, nr 4, poz. 4
45. Wyrok SN z dnia 15 grudnia 2005 r., sygn. V CK 400/05, OSP 2006 Nr 11, poz. 127, s. 593
46. Wyrok SN z dnia 9 sierpnia 2006 r., sygn. III SK 6/06, Lex nr 354144
47. Wyrok SN z dnia 4 stycznia 2007 r., sygn. V CSK 377/06, OSP 2008 Nr 1, poz. 8, s. 47
48. Wyrok SN z dnia 30 stycznia 2007 r., sygn. IV CSK 346/06, Legalis nr 163857
49. Wyrok SN z dnia 5 lutego 2007 r., sygn. IV KK 443/06, Legalis nr 97236
50. Uchwała SN z dnia 21 marca 2007 r., sygn. I KZP 39/06, OSNKW 2007 Nr 4, poz. 30, s. 1
51. Postanowienie SN z dnia 25 kwietnia 2007 r., sygn. III KK 46/07, Prokuratura i Prawo, 2008, nr 2, poz. 5, s. 8
52. Uchwała SN z dnia 26 kwietnia 2007 r., sygn. I KZP 4/07, OSNKW 2007 Nr 6, poz. 45, s. 1
53. Wyrok SN z dnia 10 maja 2007 r., sygn. III SK 18/06, Legalis nr 212553
54. Wyrok SN z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. III SK 27/07, Legalis nr 161732
55. Wyrok SN z dnia 7 maja 2008 r., sygn. II PK 307/07, Legalis nr 177644
56. Wyrok z dnia 9 września 2008 r., sygn. III SK 6/06, Dz. U. UOKiK z 2007 r. Nr 3, poz. 39, str. 146, Legalis nr 88623

57. Wyrok SN z dnia 14 listopada 2008 r., sygn. III SK 9/08, Lex nr 479321
58. Wyrok SN z 19 listopada 2008 r., sygn. V KK 74/08, OSNKW 2009 Nr 3, poz. 21, s. 71
59. Wyrok SN z dnia 20 listopada 2008 r., sygn. III SK 12/08, Legalis nr 212548
60. Wyrok SN z dnia 2 grudnia 2008 r., sygn. III SK 15/08, Legalis nr 212549
61. Wyrok SN z dnia 19 sierpnia 2009 r., sygn. III SK 5/09, Legalis nr 212542, Lex nr 794890
62. Uchwała SN z dnia 29 września 2009 r., sygn. III CZP 41/09, Legalis nr 172071
63. Wyrok SN z dnia 20 stycznia 2010 r., sygn. III CSK 119/09, Legalis nr 336504
64. Postanowienie SN z dnia 29 stycznia 2010 r., sygn. I KZP 8/10, OSNKW 2010 Nr 9, poz. 76, s. 7
65. Wyrok SN z dnia 18 lutego 2010 r., sygn. III SK 28/09, Legalis nr 356566
66. Wyrok SN z dnia 3 marca 2010 r., sygn. III SK 37/09, Lex nr 585837
67. Uchwała SN z dnia 8 kwietnia 2010 r., sygn. III SZP 1/10, OSNAPiUS 2011 Nr 5–6, poz. 89
68. Wyrok SN z dnia 14 kwietnia 2010 r., sygn. III SK 1/10, Legalis nr 385429
69. Wyrok SN z dnia 1 czerwca 2010 r., sygn. III SK 5/10, Legalis nr 1825413
70. Wyrok SN z dnia 21 września 2010 r., sygn. III SK 8/10, Legalis nr 412622
71. Wyrok SN z dnia 24 września 2010 r., sygn. IV CSK 87/10, Legalis nr 398022
72. Wyrok SN z dnia 21 października 2010 r., sygn. III SK 7/10, Legalis nr 402655
73. Wyrok SN z dnia 10 listopada 2010 r., sygn. III SK 27/08, Legalis nr 414135
74. Wyrok SN z dnia 21 kwietnia 2011 r., sygn. III SK 45/10, Legalis nr 432334
75. Wyrok SN z dnia 18 maja 2012 r., sygn. III SK 37/11, Legalis nr 507157
76. Wyrok SN z dnia 3 października 2013 r., sygn. III SK 67/12, OSNAPiUS 2014 Nr 5, poz. 79, s. 271
77. Wyrok SN z 21 listopada 2014 r., sygn. III KK 348/14, Lex nr 1545153
78. Wyrok SN z dnia 28 stycznia 2015 r., sygn. III SK 29/14, Legalis nr 1200477
79. Wyrok SN z dnia 27 maja 2015 r., sygn. II CSK 483/14, Legalis nr 1310188
80. Wyrok SN z dnia 27 października 2015 r., sygn. III SK 3/15, Lex nr 1963390
81. Wyrok SN z dnia 5 listopada 2015 r., sygn. III SK 7/15, Legalis nr 1522465
82. Wyrok SN z dnia 2 lutego 2016 r., sygn. IV KK 346/15, Legalis nr 1406413
83. Wyrok SN z dnia 20 kwietnia 2017 r., sygn. III SK 29/16, http://www.sn.pl/
84. Wyrok SN z dnia 13 czerwca 2017 r., sygn. III SK 43/16, Legalis nr 1715195
85. Wyrok SN z dnia 10 listopada 2017 r., sygn. V CSK 41/14, Legalis nr 1715439

4.3. Orzecznictwo sądów apelacyjnych

1. Wyrok SA w Krakowie z dnia 2 lutego 1994 r., sygn. II AKr 248/93, Lex nr 28077
2. Wyrok SA w Warszawie z dnia 6 lipca 1999 r., sygn. I ACa 380/99, OSA 2001 Nr 4, s. 1, Legalis nr 48547
3. Wyrok SA w Łodzi z dnia 19 czerwca 2001 r., sygn. II AKa 74/01, Prokuratura i Prawo, 2002, nr 9, poz. 23
4. Wyrok SA w Katowicach z dnia 17 kwietnia 2003 r., sygn. II AKa 71/03, Legalis nr 64885
5. Wyrok SA w Warszawie z dnia 7 stycznia 2005 r., sygn. VI ACa 477/04, Rejent, 2005, nr 5, s. 169
6. Wyrok SA w Warszawie z dnia 16 listopada 2006 r., sygn. VI ACA 554/06, Dz. Urz. UOKiK z 2007 r. Nr 2, poz. 24
7. Wyrok SA w Warszawie z 27 listopada 2007 r. w sprawie sygn. VI ACa 744/04, niepubl.
8. Wyrok SA w Warszawie z dnia 4 grudnia 2007 r., sygn. VI ACA 848/07, Legalis nr 420470
9. Wyrok SA w Poznaniu z dnia 10 stycznia 2008 r., sygn. I ACa 1057/07, OSA 2009 Nr 11, poz. 35, s. 56, Legalis nr 180032
10. Wyrok SA w Krakowie z dnia 11 maja 2009 r., sygn. II AKa 169/08, Lex nr 533944
11. Wyrok SA w Białymstoku z dnia 18 marca 2010 r., sygn. II AKa 18/10, OSAB 2010 Nr 1, s. 32–39
12. Wyrok SA w Warszawie z dnia 2 lutego 2011 r., sygn. VI ACa 907/10, Lex nr 786028
13. Wyrok SA w Białymstoku z dnia 31 grudnia 2012 r., sygn. I ACa 504/11, OSAB 2013 Nr 1, s. 17, Legalis nr 665846
14. Wyrok SA w Łodzi z dnia 18 stycznia 2013 r., sygn. I ACa 1049/12, Legalis nr 734348
15. Wyrok SA w Poznaniu z dnia 23 stycznia 2013 r., sygn. I ACa 1142/12, Legalis nr 742268
16. Wyrok SA w Szczecinie z dnia 9 października 2014 r., sygn. I ACa 432/14, OSASzcz 2015 Nr 1, poz. 53, Legalis nr 1219089
17. Wyrok SA w Krakowie z dnia 3 marca 2015 r., sygn. I ACa 616/14, Legalis nr 1241938
18. Wyrok SA w Warszawie z dnia 17 maja 2016 r., sygn. VI ACa 630/15, http://orzeczenia.waw.sa.gov.pl/
19. Wyrok SA w Białymstoku z dnia 29 września 2016 r., sygn. II Aka 97/16, Legalis nr 1564494
20. Wyrok SA w Warszawie z dnia 22 listopada 2016 r., sygn. VI ACa 1141/15, Legalis nr 1691947

21. Wyrok SA w Warszawie z dnia 20 grudnia 2016 r., sygn. VI ACa 1539/15, Legalis nr 1581260
22. Wyrok SA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2017 r., sygn. VI ACa 1649/15, Lex nr 2249960
23. Wyrok SA w Warszawie z dnia 25 stycznia 2017 r., sygn. VI ACa 1673/15, Lex nr 2249976
24. Wyrok SA w Białymstoku z dnia 3 kwietnia 2017 r., sygn. II AKa 182/16, Legalis nr 1636659

4.4 Orzecznictwo Sądu Antymonopolowego/Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

1. Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 24 stycznia 1991 r., sygn. Amr 8/90, Wokanda, 1992, nr 2, s. 39
2. Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 19 listopada 1992 r., XVII Amr 24/92, Legalis nr 44770
3. Wyrok Sądu Antymonopolowego w Warszawie z dnia 6 września 1993 r., sygn. XVII Amr 22/93, Wokanda, 1994, nr 2, s. 54
4. Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 11 maja 1994 r., sygn. XVII Amr 64/93, Wokanda, 1994, nr 12, s. 65, Legalis nr 44751
5. Wyrok Sądu Antymonopolowego w Warszawie z dnia 28 czerwca 1995 r., sygn. XVII Amr 14/95, Legalis nr 44772
6. Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 18 listopada 1998 r., sygn. XVII AmA 54/98, Wokanda, 2000, nr 2, s. 53, Legalis nr 45915
7. Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 2 grudnia 1998 r., sygn. XVII Ama 55/98, Wokanda, 2000, nr 2, s. 56, Legalis nr 45916
8. Postanowienie Sądu Antymonopolowego z dnia 16 grudnia 1998 r., sygn. XVII AmA 88/98, Wokanda, 2000, nr 5, s. 56, Legalis nr 46735,
9. Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 16 grudnia 1998 r., sygn. XVII AmA 62/98, Legalis nr 46604
10. Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 8 listopada 2000 r., sygn. XVII Ama 98/99, Wokanda, 2002, nr 7–8, s. 108
11. Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 12 lutego 2001 r., sygn. XVII Ama 42/00, Lex nr 56210
12. Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 22 października 2001 r., sygn. XVII AmA 123/00, Dz. Urz. UOKiK Nr 3, poz. 128
13. Wyrok SOKiK z dnia 14 maja 2003 r., sygn. XVII Ama 55/02, Dz. Urz. UOKiK Nr 3, poz. 272
14. Wyrok SOKiK z dnia 11 sierpnia 2003 r., sygn. XVII Ama 123/02, Legalis nr 65089

15. Wyrok SOKiK z dnia 7 lipca 2004 r., sygn. XVII Ama 65/03, Wokanda, 2005, nr 9, s. 53, Legalis nr 70123

16. Wyrok SOKiK z dnia 21 marca 2005 r., sygn. XVII Ama 16/04, Dz. Urz. UOKiK 2005 Nr 2, poz. 27

17. Wyrok SOKiK z dnia 16 listopada 2005 r., sygn. XVII Ama 97/04, Dz. Urz. UOKiK 2006 Nr 1, poz. 16

18. Wyrok SOKiK z dnia 21 sierpnia 2006 r., sygn. XVII Ama 31/05, Dz. Urz. UOKiK 2006 Nr 4, poz. 60

19. Wyrok SOKiK z dnia 29 czerwca 2007 r., sygn. XVII Ama 14/06, Dz. Urz. UOKiK 2007 Nr 4, poz. 45

20. Wyrok SOKiK z dnia 18 września 2007 r., sygn. XVII Ama 125/06, Dz. Urz. UOKiK z 2008 r. Nr 1, poz. 7

21. Wyrok SOKiK z dnia 12 listopada 2008 r., sygn. XVII AmA 109/07, nieprawomocny, Legalis nr 776174

22. Wyrok SOKiK z dnia 9 listopada 2011 r., sygn. XVII Ama 61/10, niepubl.

23. Wyrok SOKiK z dnia 13 grudnia 2013 r., sygn. XVII AmA 173/10, http://orzeczenia.warszawa.so.gov.pl/

24. Wyrok SOKiK z dnia 20 marca 2015 r., sygn. XVII Ama 136/11, https://orzeczenia.ms.gov.pl/

25. Postanowienie SOKiK z dnia 7 marca 2017 r., sygn. XVII Amz 15/17, Legalis nr 1674371

26. Wyrok SOKiK z dnia 28 kwietnia 2017 r., sygn. XVII Ama 11/16, Legalis nr 1674380

4.5 Orzecznictwo innych sądów powszechnych

1. Wyrok Sądu Okręgowego w Opolu z dnia 25 września 2013 r., sygn. VII KA 565/13, http://orzeczenia.opole.so.gov.pl/

2. Wyrok Sądu Rejonowego w Nysie z dnia 12 marca 2014 r., sygn. II W1/14, http://orzeczenia.nysa.sr.gov.pl

3. Wyrok Sądu Okręgowego w Białymstoku z dnia 26 listopada 2009 r., sygn. III K 224/08, http://www.bialystok.so.gov.pl/

4.6 Orzecznictwo sądów administracyjnych

4.6.1 Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego

1. Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982 r., sygn. I SA 212/82, ONSA 1982 Nr 1, poz. 51

2. Wyrok NSA w Łodzi z dnia 2 lipca 1997 r., sygn. SA/Łd 3192/95, Lex nr 30821

3. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 lipca 2001 r., sygn. I SA 301/00, Lex nr 53964

4. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 6 września 2001 r., sygn. V SA 44/01, Legalis nr 60375
5. Wyrok NSA w Poznaniu z dnia 11 lipca 2002 r., sygn. I SA/Po 788/00, Biuletyn Skarbowy, 2002, nr 6, poz. 25, dostępny także na http://www.orzeczenia.com.pl/
6. Wyrok NSA z dnia 20 października 2005 r., sygn. II OSK 124/05, Legalis nr 90010
7. Wyrok NSA z dnia 21 października 2005 r., sygn. I FSK 185/05 (niepubl.)
8. Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2005 r., sygn. II OSK 226/05, Legalis nr 79639
9. Wyrok NSA z dnia 7 listopada 2006 r., sygn. III SA/Wa2070/06, Lex nr 328921
10. Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2008 r., sygn. akt I OSK 1931/06, Legalis nr 113440
11. Wyrok NSA z dnia 27 maja 2009 r., sygn. II FSK 221/08, Legalis nr 231686
12. Wyrok NSA z dnia 16 marca 2011 r., sygn. II GSK 401/10, Legalis nr 360724
13. Wyrok NSA z dnia 27 lipca 2011 r., sygn. II OSK 1560/10, Legalis nr 389480
14. Wyrok NSA z dnia 16 marca 2011 r., sygn. II GSK 401/10, http://www.orzeczenia-nsa.pl/
15. Wyrok NSA z dnia 8 listopada 2013 r., sygn. II OSK 1291/12, Legalis nr 806735
16. Wyrok NSA z dnia 22 października 2014 r., sygn. II FSK 2461/12, Legalis nr 1162098

4.6.2 Orzecznictwo Wojewódzkich Sądów Administracyjnych

1. Wyrok WSA w Warszawie dnia 7 listopada 2006 r., sygn. III SA/Wa2070/06, Lex nr 328921
2. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 14 listopada 2006 r., sygn. III SA/Wa 1929/06, Lex nr 328543
3. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 lutego 2007 r., sygn. VI SA/Wa 2219/06, Legalis nr 269055
4. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 12 czerwca 2007 r., sygn. I SA/Wr 1237/06, Legalis nr 825731
5. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 18 grudnia 2007 r., sygn. II SA/Lu 773/07, Legalis nr 308229
6. Wyrok WSA w Gorzowie Wlkp. z dnia 14 lutego 2008 r., sygn. II SA/Go 752/07, http://www.orzeczenia-nsa.pl/
7. Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 7 maja 2008 r., sygn. II Sa/Bd 1020/07, http://orzeczenia.nsa.gov.pl/
8. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 2 kwietnia 2009 r., sygn. I SA/Wr 1327/08, http://www.orzeczenia-nsa.pl/
9. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 14 maja 2009 r., sygn. III SA/Lu 71/09, http://www.orzeczenia-nsa.pl/

10. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 14 maja 2009 r., sygn. III SA/Lu 120/09, http://orzeczenia-nsa.gov.pl/

11. Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 21 maja 2009 r., sygn. II SA/Bk 151/09, http://www.orzeczenia-nsa.pl/

12. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 marca 2012 r., sygn. II SA/Po 7/12, Legalis nr 862290

13. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 27 marca 2012 r., sygn. II SA/Po 8/12, Legalis nr 862289

14. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. II SA/Po 239/13, Legalis nr 781320

15. Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 5 marca 2015 r., sygn. I ACa/Rz 1246/14, http://www.orzeczenia-nsa.pl/

16. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 12 marca 2015 r., sygn. IV SA/Gl 471/14, Legalis nr 1260194

17. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 10 października 2015 r., sygn. II SA/Ke 698/15, http://www.orzeczenia-nsa.pl/

18. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 19 kwietnia 2016 r., sygn. I SA/Gd 85/16, http://orzeczenia.nsa.gov.pl/

Varia

1. Dealing with the Commission. Notifications, complaints, inspections and fact-finding powers under Articles 85 and 86 of the EEC Treaty, Bruksela–Luksemburg 1997, s. 40 – http://aei.pitt.edu/36273/
2. Explanatory note on Commission inspections pursuant to Article 20(4) of Council Regulation No 1/2003, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/legislation/explanatory_note.pdf/
3. Green Paper from the Commission: Procedural safequards for Suspects and Defendants in Criminal Proceedings through the European Union, COM (2003) 75 final, 19 lutego 2003 r.
4. Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, stan prawny na dzień 31 grudnia 2013 r., http://www.echr.coe.int/
5. Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights, Right to a fair trial (criminal limb), stan prawny na dzień 31 grudnia 2018 r., https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_6_criminal_ENG.pdf/
6. Informacje dotyczące „Kar dla osób fizycznych" opublikowane na http://konkurencja.uokik.gov.pl/kary-dla-osob-fizycznych/
7. Kędzierski J., Doktryna owoców zatrutego drzewa, Rzeczpospolita z dnia 30 kwietnia 2013 r., http://prawo.rp.pl/
8. Komunikat prasowy UOKiK z dnia 1 września 2015 r. w sprawie szczegółowego uzasadnienia zarzutów, https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11875/
9. Komunikat z dnia 10 maja 2016 r. pt. „Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie owoców zatrutego drzewa (art. 168a kodeksu postępowania karnego)", http://www.rpo.gov.pl/
10. Królak J., Pogwałcenie prawa do obrony, działanie prawa wstecz, łamanie konstytucji – rządowi prawnicy masakrują projekt kar dla menedżerów, Puls Biznesu z 18 lutego 2013 r.
11. Krzyżanowska A., Polski UOKiK bardziej bezwzględny niż organy UE, artykuł z dnia 18 sierpnia 2015 r., http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/
12. Opinia TS 2/13 z dnia 18 grudnia 2014 r. o przystąpieniu UE do EKPCz, EU:C:2014:2454
13. Polityka konkurencji na lata 2014–2018, http://uokik.gov.pl/download.php?plik+14691/
14. Praktyczny przewodnik w sprawie kryteriów dopuszczalności, Rada Europy/Europejski Trybunał Praw Człowieka, 2014, http://www.echr.coe.int/
15. Projekt założeń do zmiany ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – wersja z dnia 15 maja 2012 r. i wersja z dnia 19 października 2012 r., https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/43452/katalog/43484#43484/

16. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 1183

17. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, druk sejmowy nr 1703

18. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3662

19. Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 207

20. Szymański J.K., UOKiK – prawo inkwizycji i stalinowskie metody karania za zamiar, artykuł z 4 lutego 2014 r., http://interia360.pl/porady/porady-prawne/

21. Uchwała szefów europejskich organów ochrony konkurencji z dnia 23 maja 2012 r., s. 3, http://ec.europa.eu/competition/ecn/leniency_material_protection_en.pdf/

22. Wniosek – dyrektywa z dnia 22 marca 2017 r., COM/2017/0142 final – 2017/063 (COD)

23. „Wyjaśnienia w sprawie reguł kontaktów z przedsiębiorcami w związku z kompetencjami orzeczniczymi Prezesa UOKiK" z dnia 23 stycznia 2015 r., https://www.uokik.gov.pl/wyjasnienia_i_wytyczne.php/

24. „Wyjaśnienia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie procedury dobrowolnego poddania się karze" z dnia 18 listopada 2015 r. – https://www.uokik.gov.pl/wyjasnienia_i_wytyczne.php/

25. Zawiadomienie Komisji w sprawie najlepszych praktyk w zakresie prowadzenia postępowań w związku z art. 101 i 102 TFUE (Dz. Urz. C 308 z dnia 20 października 2011 r., s. 6)

26. Zawiadomienie Komisji w sprawie rozpatrywania skarg składanych na naruszenia art. 81 i 82 TWE (*Commission Notice on the handling of complaints by the Commission under Articles 81 and 82 of the EC Treaty* – Dz. U. nr C 101 z dnia 27 kwietnia 2004 r., s. 65–77)

Anna Mlostoń-Olszewska – doktor w dyscyplinie nauk prawnych (studia doktoranckie i obrona doktoratu z wyróżnieniem w Zakładzie Prawa Konkurencji w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie). Obecnie adiunkt na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym Uniwersytetu Łódzkiego. Radca prawny w Okręgowej Izbie Radów Prawnych w Łodzi. W latach 2008-2018 radca prawny w Delegaturze Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Łodzi, w latach 2019--2020 ekspert zewnętrzny w Biurze Rzecznika Finansowego w Warszawie. Od 2017 r. Miejski Rzecznik Konsumentów w Łodzi. Autorka publikacji z zakresu prawa konkurencji i prawa konsumenckiego. Obecne zainteresowania naukowe koncentrują się na zagadnieniach ustrojowych i proceduralnych w prawie ochrony konkurencji i konsumentów oraz ochronie konsumentów na rynku usług finansowych.

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

ISBN 978-83-64681-32-5
9 788364 681325