

Marlena Kadej-Barwik*

Tureckie prawo ochrony konkurencji – zagadnienia wybrane

Spis treści

- I. Uwagi wprowadzające
- II. Cele tureckiego prawa ochrony konkurencji
- III. Zakres przedmiotowy tureckiego prawa ochrony konkurencji
- IV. Podmioty odpowiedzialne za egzekwowanie zakazów praktyk ograniczających konkurencję
- V. Procedura w sprawie praktyk ograniczających konkurencję
- VI. Sankcje za naruszenie zakazów praktyk ograniczających konkurencję
- VII. *Private enforcement*
- VIII. Podsumowanie

Streszczenie

W niniejszym artykule przedstawiono wybrane zagadnienia prawa ochrony konkurencji obowiązujące w Turcji, państwie, które od wielu lat, do tej pory bezskutecznie, pretenduje do wstąpienia w poczet członków UE. Publikacja ta ma na celu przybliżenie Czytelnikom regulacji prawnych zarówno o charakterze materialnoprawnym (cel ustawy antymonopolowej, jej zakres przedmiotowy, organy odpowiedzialne za egzekwowanie zakazów praktyk ograniczających konkurencję, charakter sankcji nakładanych na przedsiębiorstwa za naruszenie prawa antymonopolowego), jak i przepisów o charakterze procesowym (tryb postępowania, prawa i obowiązki podmiotów biorących w nim udział). Opracowanie zawiera także informacje dotyczące dochodzenia odszkodowania na drodze cywilnej przez podmioty, które poniosły szkodę na skutek działań stanowiących zakazane praktyki ograniczające konkurencję (*private enforcement*).

Słowa kluczowe: prawo ochrony konkurencji w Turcji; tureckie prawo ochrony konkurencji z 1994 r.; Urząd Ochrony Konkurencji; praktyki ograniczające konkurencję; zakazane porozumienia; nadużywanie pozycji dominującej na rynku; sankcje antymonopolowe; *private enforcement*; odszkodowanie.

I. Uwagi wprowadzające

W 1963 r. Europejska Wspólnota Gospodarcza przyznała Turcji status członka stowarzyszonego (*Associate Member*). Proces negocjacyjny w sprawie przystąpienia Turcji do WE rozpoczął się jednak formalnie dopiero wraz ze złożeniem przez to państwo oficjalnej aplikacji, co miało

* Radca prawny w Warsaw Equity Towarzystwo Funduszy Inwestycyjnych S.A., członek Okręgowej Izby Radców Prawnych w Warszawie, doktorantka w Katedrze Prawa Gospodarczego Publicznego Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku; e-mail: m.kadej.barwik@gmail.com.

miejsce 14 kwietnia 1987 r. Turcja jako państwo, którego jedynie 3% powierzchni znajduje się w obszarze geograficznym Europy, wykazuje długotrwałe kontakty ekonomiczne z Europą. Starania Turcji o przyjęcie w struktury UE można określić jako mające wiele punktów zwrotnych, jak szczyt luksemburski, który w 1997 r. zablokował drogę Turcji do UE czy szczyt RE w Helsinkach, który w 1999 r. ponownie dał Turcji nadzieję na pozytywne rozpoznanie złożonej aplikacji, po tym jak uznano Turcję za oficjalnego kandydata do przystąpienia do WE. Właściwe negocjacje władz tureckich z WE rozpoczęły się 3 października 2005 r., zostały one jednak zawieszono po złożeniu sprzeciwu przez Niemcy i Francję. Choć trudno realnie ocenić szanse Turcji w procesie akcesji do UE¹, należy wskazać, iż tureckie prawo ochrony konkurencji nie odbiega w sposób fundamentalny od europejskich rozwiązań, w tym poszczególnych państw członkowskich UE, co więcej niektóre przyjęte przez tureckiego ustawodawcę rozwiązania prawne mogłyby z powodzeniem wzbogacić polską ustawę antymonopolową.

II. Cele tureckiego prawa ochrony konkurencji

Tytułem wstępu należy wskazać, że na prawo ochrony konkurencji tureckiego porządku prawnego składają się normy prawne, które możemy zaliczyć częściowo do prawa publicznego (prawa administracyjnego) i prawa prywatnego (prawa cywilnego)², zawarte zasadniczo w jednym akcie prawnym, tj. Prawie ochrony konkurencji z 1994 r. (*Rekabetin Korunmasi Hakkinda Kanun*, dalej: RKHK)³, będącym głównym filarem i prawną podstawą ochrony zjawiska konkurencji w Turcji.

RKHK nie należy do nazbyt rozbudowanych aktów prawnych, posiada jedynie 65 artykułów, które należy uznać za zwięzłe jednostki redakcyjne. Można uznać, iż RKHK jest aktem o połowę krótszym od swojej polskiej odpowiedniczki – ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁴, przypominającym w większym stopniu jej wczesny pierwowzór, tj. ustawę z 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym⁵. Analizowany akt prawny wprowadza w art. 3 tylko dziewięć podstawowych pojęć, takich jak: przedsiębiorstwo⁶, związek przedsiębiorstw, pozycja dominująca, towar czy usługi, które zwięzłe definiuje. Zaskakującą decyzją tureckiego ustawodawcy jest podjęcie próby zdefiniowania pojęcia „konkurencji”, na co decyduje się niewielu europejskich czy pozaeuropejskich prawodawców. Na gruncie RKHK przez „konkurencję” należy rozumieć „rywalizację między przedsiębiorcami na rynkach towarów i usług, która pozwala im na swobodne podjęcie decyzji gospodarczych”⁷. Pobieżna analiza wskazanej definicji pozwala uznać, iż konkurencja na gruncie RKHK odbiega od powszechnie przyjętego w znaczeniu ekonomicznym

¹ Szanse Turcji na wstąpienie do UE są oceniano jako wątpliwe, chociażby za sprawą kwestii Cypru Północnego, tj. wspierania przez Turcję samowładnej Tureckiej Republiki Cypru Północnego; więcej na temat procesu akcesyjnego Turcji na stronach: <http://www.euractiv.pl/eurowybory/arttykul/niepewna-przyszlo-turcji-w-unii-europejskiej-005037> (1.03.2014); <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiatea,2/turcja-znow-chce-do-unii-kolejne-rozdzialy-negocjacji-otwarte,369181.html> (1.03.2014); <http://www.dw.de/turcja-do-ue-bruksela-chce-przy%C5%9Bpiesz%C4%87-negocjacje-akcesyjne/a-17166499> (1.03.2014).

² G. Gurkaynak, Ö. İnanilir, *Turkey*, The International Comparative Legal Guide to: Cartels & Leniency 2014, teza 1.1., artykuł dostępny pod adresem: <http://www.iclg.co.uk/practice-areas/cartels-and-leniency/cartels-and-leniency-2014/turkey> (1.03.2014).

³ Ustawa z 13.12.1994 r., Nr 4054, opublikowana w Dzienniku Ustaw z dnia 13.12.1994 r. pod numerem: 22140; tekst ustawy w wersji anglojęzycznej dostępny na oficjalnej stronie tureckiego Urzędu Ochrony Konkurencji pod adresem: <http://www.rekabet.gov.tr/default.aspx?nsw=j6VYScQKgFG/olWFwqUaBQ=-SgKWD+pQltw=> (1.03.2014); więcej o tureckim prawie konkurencji zob. *Competition Law and Policy in Turkey*, Policy Brief OECD 2005, artykuł dostępny pod adresem: <http://www.oecd.org/turkey/35412083.pdf> (1.03.2014); Ö. İnanilir, G. Gurkaynak, *Turkey: Cartels*, „The European Antitrust Review” 2014, Section 3/51, artykuł dostępny pod adresem: <http://globalcompetitionreview.com/reviews/53/sections/179/chapters/2124/turkey-cartels/> (1.03.2014).

⁴ Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm.

⁵ Dz. U. Nr 14, poz. 88 ze zm.

⁶ Przez pojęcie „przedsiębiorstwo” należy rozumieć osoby fizyczne i prawne, które produkują lub sprzedają towary lub usługi na rynku lub też wprowadzają towary lub usługi na rynek, a także jednostki, które mogą decydować niezależnie i stanowią całość gospodarczą.

⁷ *Competition – the contest between undertakings in markets for goods and services, which enables them to take economic decisions freely.*

pojęcia konkurencji jako działania „nakierowanego na eliminację rywali i pozyskiwanie klientów kosztem rywali działających w tej samej branży towarowej”⁸. Definicja „konkurencji” zastosowana w RKHK wskazuje w większym stopniu na swobodę działania przedsiębiorców, aniżeli na chęć wzmocnienia swojej pozycji gospodarczej kosztem innych uczestników rynków.

Celem tureckiej ustawy antymonopolowej jest zapobieganie porozumieniom, decyzjom i praktykom uniemożliwiającym, zakłócającym lub ograniczającym konkurencję na rynku towarów lub usług oraz nadużywaniu pozycji dominującej przez przedsiębiorstwa dominujące na rynku oraz zapewnienie ochrony konkurencji, poprzez wprowadzenie niezbędnych przepisów i nadzoru w tym zakresie⁹. Regulacjom RKHK podlegają: porozumienia, decyzje i praktyki, które zapobiegają, zakłócają lub ograniczają konkurencję pomiędzy jakimikolwiek przedsiębiorstwami działającymi lub mającymi wpływ na rynki towarów lub usług na terenie Republiki Turcji, nadużywanie pozycji dominującej na rynku, oraz wszelkiego rodzaju transakcje prawne i zachowania mające charakter fuzji lub przejęć, jeśli zmniejszają lub ograniczają konkurencję w znacznym stopniu¹⁰. Informacyjnie należy wskazać, że dalsza część artykułu będzie ograniczać się do analizy regulacji prawnych związanych z porozumieniami ograniczającymi konkurencję oraz nadużywaniem pozycji dominującej na rynku (a więc z wyłączeniem niezgodnych z prawem koncentracji przedsiębiorstw) zwanymi łącznie w dalszej części opracowania praktykami ograniczającymi konkurencję, praktykami antykonkurencyjnymi lub czynami antykonkurencyjnymi.

III. Zakres przedmiotowy tureckiego prawa o ochronie konkurencji

RKHK wskazuje dwie podstawowe grupy zabronionych działań: zawieranie porozumień ograniczających konkurencję¹¹, nadużywanie pozycji dominującej na rynku¹² oraz uczestniczenie w połączeniach i przejęciach przedsiębiorstw powodujących osiągnięcie przez przedsiębiorstwo pozycji dominującej lub umocnienie posiadanej już pozycji dominującej na rynku, jeśli spowoduje to istotne ograniczenie konkurencji na rynku towarów lub usług w skali całości lub części kraju¹³.

Zabronione i niezgodne z tureckim prawem antymonopolowym są przede wszystkim porozumienia i uzgodnione między przedsiębiorstwami praktyki, a także decyzje i praktyki związków przedsiębiorstw, które wpływają lub mają na celu bezpośrednio lub pośrednio zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji, na określonym rynku towarów lub usług. RKHK zawiera przykładowy katalog takich porozumień ograniczających konkurencję, które można określić w sposób następujący:

- 1) ustalanie ceny nabycia lub sprzedaży towarów lub usług, elementów, takich jak koszt i zysk, które kształtują cenę lub jakichkolwiek warunki zakupu lub sprzedaży;
- 2) dzielenie rynków towarów lub usług, a także dzielenie lub kontrolowanie wszelkiego rodzaju środków lub elementów rynku;
- 3) kontrolowanie ilości popytu i podaży w odniesieniu do towarów lub usług lub ustalanie ich wielkości poza rynkiem;

⁸ C. Kosikowski, [w:] C. Kosikowski, T. Ławicki, *Ochrona prawna konkurencji i zwalczanie praktyk monopolistycznych*, WN PWN, Warszawa 1994, s. 9.

⁹ Zob. art. 1 RKHK.

¹⁰ Zob. RKHK, art. 2.

¹¹ Zob. RKHK, art. 4.

¹² Zob. RKHK, art. 6.

¹³ Zob. RKHK, art. 7.

- 4) utrudnianie i ograniczanie działalności konkurencyjnych przedsiębiorstw lub eliminowanie przedsiębiorstw działających na rynku poprzez bojkoty lub inne zachowania, a także zapobieganie wejściu potencjalnych, nowych podmiotów na rynek;
- 5) wykluczanie wyłącznych transakcji, stosujących różne warunki dla osób o równym statusie względem tych samych praw, obowiązków i przepisów.

Powyższe zakazy nie mają charakteru całkowicie bezwzględnego, albowiem organ antymonopolowy posiada kompetencje w zakresie wyłączenia spod generalnego zakazu określonych porozumień czy uzgodnionych praktyk mieszczących się w granicach zakresu przedmiotowego art. 4 RKHK. Taka decyzja może zostać wydana, o ile określona praktyka lub porozumienie spełnia łącznie następujące warunki:

- 1) zapewni nowe lub lepsze od dotychczasowych rozwiązania dla rozwoju gospodarczego lub technicznego w produkcji lub dystrybucji towarów, lub w zakresie świadczenia usług;
- 2) przyniesie z ww. względów korzyść konsumentom;
- 3) nie wyeliminuje konkurencji w znacznej części danego rynku;
- 4) nie spowoduje ograniczenia konkurencji bardziej, niż jest to konieczne w celu osiągnięcia celów ustalonych w punkcie 1 i 2 powyżej¹⁴.

Takie wyłączenie spod zakazu może zostać udzielone przedsiębiorstwu na czas określony w drodze decyzji administracyjnej, przy czym organ antymonopolowy może uzależnić wydanie takiej decyzji od spełnienia przez przedsiębiorstwo określonych warunków czy zobowiązań. Organ ten może także w drodze komunikatu ustanowić wyłączenia grupowe w odniesieniu do konkretnych praktyk lub porozumień.

Drugą praktyką ograniczającą konkurencję, zgodnie z treścią art. 6 RKHK, jest nadużywanie, przez jedno lub więcej przedsiębiorstw, pozycji dominującej na rynku towarów lub usług w całym kraju lub jego części, bezpośrednio lub pośrednio za sprawą umów lub uzgodnionych praktyk. Tak jak w przypadku zakazanych porozumień ograniczających konkurencję, ustawodawca dokonał otwartej egzemplifikacji zachowań, polegających w szczególności na:

- 1) zapobieganiu, bezpośrednio lub pośrednio, aby inne przedsiębiorstwo weszło na rynek lub podejmowaniu działań mających na celu utrudnianie konkurentom działalności na rynku;
- 2) bezpośrednim lub pośrednim dyskryminowaniu nabywców, poprzez oferowanie różnych warunków nabywcom o równym statusie prawnym;
- 3) podejmowaniu działań mających na celu zakłócenie warunków konkurencji na rynku towarów lub usług poprzez wykorzystanie korzyści finansowych, technologicznych i handlowych, osiągniętych dzięki dominacji na danym rynku;
- 4) ograniczaniu produkcji lub rozwoju technicznego ze szkodą dla konsumentów.

IV. Podmioty odpowiedzialne za egzekwowanie zakazów praktyk ograniczających konkurencję

Organem odpowiedzialnym w Turcji za egzekwowanie prawa konkurencji jest niezależny administracyjnie i finansowo Urząd Ochrony Konkurencji (*Rakabet Kumuru, Competition Authority*, dalej: CA) składający się z Rady Konkurencji (*Rekabet Kurulu, Competition Board*), Prezydentury

¹⁴ Zob. RKHK, art. 5.

(*Başkanlık, Presidency*) i Departamentów Obsługi (*Hizmet Birimlerinden, Service Units*)¹⁵. Członków Rady Konkurencji powołuje Rada Ministrów spośród kandydatów wyznaczonych przez określone w RKHK instytucje. Trzech członków wybieranych jest spośród kandydatów przedstawionych przez Ministerstwo Handlu i Ceł, Ministerstwo Rozwoju, Turecki Związek Izb i Giełd Towarowych, Najwyższy Sąd Apelacyjny i Rada Państwa posiadają uprawnienie do przedstawienia kandydatów, spośród których Rada Ministrów wybierze kolejnych czterech członków Rady Konkurencji. Jeden z członków wybieranych z puli Ministerstwa Handlu i Ceł musi mieć status członka personelu CA¹⁶. W ramach zadań statutowych siedmioosobowej Rady Konkurencji znajduje się prowadzenie postępowań wyjaśniających, prowadzenie dochodzenia i orzekanie w sprawach konkurencji¹⁷. Rada Konkurencji wydaje decyzje przy obecności przynajmniej pięciu członków, w tym Przewodniczącego lub Wiceprzewodniczącego, większością co najmniej czterech głosów¹⁸. Powyższe wskazuje, iż turecki model stanowi przykład administracyjnego modelu wdrażania reguł konkurencji typu monistyczno-monokratycznego z elementem odrębności orzekania z kolektywnym organem na czele¹⁹. Takie sklasyfikowanie tureckiego systemu wynika z faktu, iż mimo tego, że jeden organ (CA) zajmuje się formalnie inicjowaniem i prowadzeniem dochodzenia oraz wydawaniem decyzji, w praktyce na skutek wewnętrznie wyodrębnionych jednostek za prowadzenie dochodzenia i wydawanie decyzji odpowiadają organizacyjnie inne podmioty (osoby), których kompetencje są ściśle określone przez RKHK. Zatem istotne jest, iż inny zespół osób odpowiedzialny jest za zebranie materiału dowodowego i ocenę tego materiału skutkującego wydaniem decyzji.

V. Procedura w sprawie praktyk ograniczających konkurencję

Postępowanie w przedmiocie praktyk ograniczających konkurencję może być wszczęte przez Radę Konkurencji zarówno z urzędu, jak i na skutek wniesionej skargi przez podmiot trzeci. Prawo tureckie przewiduje możliwość złożenia skargi w formie ustnej, pisemnej, a ostatnio nawet za pośrednictwem elektronicznego formularza umieszczonego na stronie internetowej CA. W przypadku, gdy Rada Konkurencji uzna, że argumenty przedstawione w skardze dają podstawę do uznania, że podejrzenie popełnienia zakazanych praktyk jest uzasadnione, podmiot składający skargę jest informowany o wszczęciu postępowania. Istnieje zasada, iż niepoinformowanie przez Radę Konkurencji wnoszącego skargę w terminie 60 dni o sposobie rozstrzygnięcia złożonej skargi oznacza, iż skarga nie została uwzględniona. W przypadkach, w których Rada Konkurencji odmawia wszczęcia postępowania lub też w sytuacji, w której odmowa wszczęcia postępowania następuje konkludentnie, każdy, kto ma bezpośredni lub pośredni interes we wszczęciu takiego postępowania, może zaskarżyć negatywne rozstrzygnięcie Rady Konkurencji w kwestii odmowy wszczęcia postępowania antymonopolowego²⁰.

¹⁵ Zob. RKHK, art. 21.

¹⁶ Zob. RKHK, art. 22.

¹⁷ Zob. RKHK, art. 27.

¹⁸ Zob. RKHK, art. 51.

¹⁹ Więcej na temat instytucjonalnych modeli wdrażania reguł konkurencji na świecie zob. A. Warzybok, *Instytucjonalne modele ochrony konkurencji w wybranych państwach europejskich na przykładzie Austrii, Belgii oraz Bułgarii*, Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania 2009, Nr 2; T. Skoczny, *Instytucjonalne modele wdrażania reguł konkurencji na świecie – wnioski dla Polski*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 2; A. Jurkowska-Gomułka, *Publiczne i prywatne egzekwowanie zakazów praktyk ograniczających konkurencję: w poszukiwaniu zrównoważonego modelu współistnienia*, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW, Warszawa 2013, s. 66–69.

²⁰ Zob. RKHK, art. 42.

Do kompetencji Rady Konkurencji należy podjęcie decyzji w przedmiocie wszczęcia dochodzenia (postępowania właściwego) lub wszczęcia postępowania wyjaśniającego celem ustalenia czy jest zasadne wszczęcie dochodzenia²¹. Zatem pierwszym etapem procedury antymonopolowej jest wszczęcie postępowania wstępnego (wyjaśniającego) przez Radę Konkurencji. Jeśli Rada Konkurencji decyduje się na zainicjowanie postępowania wstępnego, Przewodniczący Rady Konkurencji wyznacza co najmniej jednego eksperta do prowadzenia tego etapu postępowania²². Eksperti są zobowiązani do przekazania, w terminie kolejnych 30 dni, wyników poczynionych ustaleń Radzie Konkurencji, który następnie w ciągu 10 dni po przedłożeniu wstępnego raportu, zwołuje posiedzenie w celu dokonania analizy dostarczonych informacji i podjęcia decyzji czy zasadne jest wszczęcie właściwego dochodzenia w sprawie²³, które powinno trwać nie dłużej niż 6 miesięcy²⁴. Formalnie istnieje możliwość przedłużenia dochodzenia o kolejnych 6 miesięcy. Powtórne wydłużenie dochodzenia nie jest możliwe²⁵. Decyzja w przedmiocie wszczęcia dochodzenia jest ostateczna i nie może być zaskarżona²⁶. Do prowadzenia dochodzenia właściwego Rada Konkurencji także wyznacza jednego eksperta lub grupę ekspertów²⁷, albowiem sam nie dysponuje uprawnieniami dochodzeniowymi.

Przedsiębiorstwo zostaje poinformowane o wszczęciu postępowania wraz z pouczeniem o obowiązku przygotowania pisemnego stanowiska w sprawie w terminie kolejnych 30 dni kalendarzowych. Strony uczestniczące w postępowaniu dochodzeniowym kolejno wymieniają się stanowiskami na piśmie. W tureckim reżimie prawnym ciężar dowodu spoczywa na oskarżonym o uczestnictwo w porozumieniu ograniczającym konkurencję przedsiębiorstwie. Oskarżone o praktyki antymonopolowe przedsiębiorstwo może uwolnić się od odpowiedzialności za działanie sprzeczne z ustawą antymonopolową, o ile dowiedzie, że dana praktyka oparta jest na ekonomicznym i racjonalnym stanie faktycznym.

W trakcie dochodzenia eksperci zbierają materiał dowodowy, w tym w szczególności mają prawo żądać od przedsiębiorstwa dostarczenia określonej dokumentacji, a także udzielenia wyjaśnień w sprawie²⁸. Wszystkim członkom Rady Konkurencji i zainteresowanym stronom przesyłany jest przez ekspertów raport końcowy. Podmiot, w stosunku do którego toczy się postępowanie, może zgłosić w terminie 30 dni zarzuty do raportu końcowego, do których ustosunkowania się w terminie kolejnych 15 dni ekspert może zostać zobowiązany przez Radę Konkurencji. Po przedstawieniu takiego stanowiska przez eksperta, podmiot oskarżony o działania antykonkurencyjne może w terminie kolejnych 30 dni odnieść się do zarzutów zaprezentowanych przez eksperta²⁹. W toku prowadzonego postępowania może zostać przeprowadzona rozprawa zarówno na wniosek oskarżonego, jak i z inicjatywy samej Rady Konkurencji, przy czym rozprawa jest ograniczona w czasie do pięciu sesji³⁰. Zamknięcie dochodzenia następuje w tym samym

²¹ Zob. RKHK, art. 40.

²² Zob. RKHK, art. 40.

²³ Zob. RKHK, art. 41.

²⁴ G. Gurkaynak, Ö. İnanılır, *Turkey...*, teza 1.4.

²⁵ Zob. RKHK, art. 43.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Zob. RKHK, art. 44.

²⁹ Zob. RKHK, art. 45.

³⁰ Zob. RKHK, art. 47.

dniu co przeprowadzona rozprawa, a jeżeli nie jest to możliwe – w terminie kolejnych 15 dni³¹. W przypadku spraw, w których nie prowadzono rozprawy, ostateczna decyzja jest podejmowana przez Radę Konkurencji w ciągu 30 dni od formalnego zakończenia dochodzenia, na podstawie zebranego materiału dowodowego³². W trakcie głosowania Rady Konkurencji nad treścią decyzji żaden członek Rady Konkurencji, co do zasady, nie może wstrzymać się od oddania głosu. Na decyzję Rady Konkurencji stronom przysługuje odwołanie, w terminie 60 dni od dnia jej otrzymania, do Wysokiej Rady Państwowej (*High State Council*, dalej: HSC), będącej sądowym organem administracyjnym. Wniesienie apelacji nie jest jednoznaczne z automatycznym wstrzymaniem wykonalności decyzji, w tym zawieszeniem obowiązku uiszczenia administracyjnej kary pieniężnej, zatem apelacja w postępowaniu antymonopolowym nie jest suspensywnym środkiem zaskarżenia³³. Postępowanie odwoławcze może trwać od 24 do 30 miesięcy, lecz winno być traktowane przez HSC priorytetowo. W przypadku stwierdzenia w toku postępowania odwoławczego nieważności całości lub części decyzji Rady Konkurencji, HSC uchyla decyzję i przesyła sprawę do Rady Konkurencji celem jej ponownego rozpoznania³⁴. Oznacza to, iż HSC nie posiada w zakresie swych kompetencji możliwości zmiany wydanego przez organ antymonopolowy rozstrzygnięcia.

VI. Sankcje za naruszenie zakazów praktyk ograniczających konkurencję

W przypadku uznania przez Radę Konkurencji, iż dany przedsiębiorca dopuścił się zachowań zabronionych przez RKHK, zostaje on ukarany administracyjną karą grzywny w wysokości do dziesięciu procent rocznych przychodów brutto przedsiębiorstwa lub związków przedsiębiorstw, lub członków tych związków, na które zostały nałożone takie kary, osiągniętych na koniec roku obrotowego poprzedzającego wydanie decyzji lub które zostaną osiągnięte do końca roku obrotowego najbliższego dacie podjęcia decyzji, jeśli nie jest możliwe ustalenie tych przychodów w sposób wskazany powyżej. Zaskakujące wydaje się uregulowanie odnoszące się do kar pieniężnych nakładanych na osoby fizyczne. Zgodnie z art. 16 RKHK w przypadku, gdy administracyjna kara grzywny zostaje nałożona na przedsiębiorstwo lub związek przedsiębiorstw, analogiczna kara w wysokości do pięciu procent kary nałożonej na przedsiębiorstwo lub związek przedsiębiorstw, zostanie nałożona na kierowników lub pracowników przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw, którzy zostaną uznani jako mający decydujący wpływ na dokonane przez to przedsiębiorstwo lub związek przedsiębiorstw naruszenie prawa antymonopolowego.

Przy ustalaniu wysokości administracyjnej kary grzywny Rada Konkurencji uwzględni czas trwania praktyki ograniczającej konkurencję, siłę rynkową przedsiębiorstw lub związków przedsiębiorstw, ich decydujący wpływ na realizację naruszenia, czy przedsiębiorstwa te postępują zgodnie z zobowiązaniami, czy współpracowały w toku postępowania, czy naruszenie ma miejsce w ramach tzw. recydywy, a także rozmiar szkody, która wystąpiła lub może wystąpić. Rada Konkurencji ma prawo nałożyć na przedsiębiorstwo administracyjną karę grzywny, o ile od dnia zaprzestania naruszenia nie minęło osiem lat, przy czym postępowanie w sprawie praktyk ograniczających

³¹ Zob. RKHK, art. 46.

³² Zob. RKHK, art. 47.

³³ Zob. RKHK, art. 55.

³⁴ G. Gurkaynak, Ö. İnanılır, *Turkey...*, teza 7.1.

konkurencję Rada Konkurencji może wszcząć nie później aniżeli w terminie pięciu lat, licząc od daty zaprzestania naruszenia³⁵.

VII. *Private enforcement*

Egzekwowanie zakazów praktyk ograniczających konkurencję następuje w oparciu o przepisy o charakterze administracyjnym przez organy administracyjne tworzące CA. Rzeczona kontrola administracyjna wspierana jest przez *private enforcement*. RKHK nie przewiduje wprost sankcji o charakterze karnym, aczkolwiek niektóre praktyki ograniczające konkurencję mogą zostać uznane za przestępstwa określone w kodeksie karnym i są zagrożone nawet karą pozbawienia wolności.

Sekcja V RKHK dotyczy konsekwencji prawnych naruszenia reguł konkurencji na gruncie prawa prywatnego. Tureckie prawo antymonopolowe wprost przewiduje, iż możliwe jest dochodzenie roszczeń cywilnych przez podmioty, które poniosły szkodę w związku z działaniami antykonkurencyjnymi innych przedsiębiorców. Choć regulacja *private enforcement* w wydaniu tureckiego ustawodawcy nie jest tak nowatorska, jak chociażby ta przyjęta na gruncie ostatnio nowelizowanego w tym zakresie prawa austriackiego³⁶, to jednak taki zabieg legislacyjny zasługuje na uznanie, albowiem wprost rozstrzygnięto możliwość dochodzenia roszczeń o charakterze cywilnym, nie pozostawiając pola na jakiegokolwiek wątpliwości co do podstawy prawnej wystąpienia z takim żądaniem czy organu właściwego do rozpoznania takiej sprawy. Tak podstawowej regulacji do dnia dzisiejszego brakuje w polskiej ustawie antymonopolowej.

Zgodnie z art. 56 RKHK wszelkie umowy i porozumienia ograniczające konkurencję są nieważne z mocy prawa, a każdy kto uniemożliwia, zakłóca lub ogranicza konkurencję poprzez stosowanie praktyk, decyzji, umów lub porozumień z naruszeniem ustawy lub nadużywa swej pozycji dominującej na danym rynku, w szczególności rynku towarów lub usług, jest zobowiązany do naprawienia szkody powstałej na skutek takich działań³⁷. Zgodnie z art. 57 RKHK, jeśli szkoda jest wynikiem zachowania więcej niż jednego podmiotu, podmioty te są odpowiedzialne solidarnie za powstałą szkodę.

Rosnąca, choć w dalszym ciągu powoli, popularność drogi cywilnej wynika w głównej mierze z możliwości zasądzenia na rzecz poszkodowanego niezwykle wysokiego odszkodowania, pozwalającego uzyskać powodowi rekompensatę odpowiadającą trzykrotnej wysokości poniesionej szkody (*treble damages clause*), a także zwrot kosztów postępowania i obsługi prawnej³⁸. Jest to rozwiązanie zaczerpnięte z amerykańskiego prawa antytrustowego. Minusem tych postępowań są dość zachowawcze praktyki sądów, które wielokrotnie wstrzymują się z wydaniem wyroku do czasu rozpoznania sprawy na drodze administracyjnej³⁹, co przekłada się na wydłużenie czasu trwania postępowania. Apelacje od wydanych wyroków w sprawach powództw cywilnych są rozpoznawane przez Najwyższy Sąd Apelacyjny (*Supreme Court of Appeals*). Postępowanie odwoławcze trwa zazwyczaj do 18 miesięcy⁴⁰. W praktyce tureckie sądy cywilne nie podejmują

³⁵ G. Gurkaynak, Ö. İnanılır, *Turkey...*, teza 3.4.

³⁶ W Austrii od wejścia w życie nowelizacji prawa kartelowego z 2012 r. regulacje związane z *private enforcement* zostały bardzo uszczegółowione w zakresie terminów przedawnienia, tzw. *passing-on of damage*, związania decyzji organów antymonopolowych w cywilnych postępowaniach następczych; zob. D. Hauck, E. Hold, *Austria*, „The International Comparative Legal Guide to: Cartels & Leniency” 2014, teza 8.1., artykuł dostępny pod adresem: <http://www.iclg.co.uk/practice-areas/cartels-and-leniency/cartels-and-leniency-2014/austria> (1.03.2014).

³⁷ Zob. RKHK, art. 57.

³⁸ Zob. RKHK, art. 57 i 58.

³⁹ G. Gurkaynak, Ö. İnanılır, *Turkey...*, teza 1.3.

⁴⁰ Ibidem, teza 7.1.

się nazbyt często oceny stanu faktycznego w relacji do przepisów antymonopolowych. Często praktyką stosowaną w samodzielnych sprawach cywilnych (*stand-alone civil damage claim*) jest kierowanie do Rady Konkurencji pytania prejudycjalnego, czy w danym stanie faktycznym doszło do zawarcia porozumienia ograniczającego konkurencję lub nadużycia pozycji dominującej na rynku w rozumieniu prawa antymonopolowego. Takie praktyki nie mogą znaleźć zbyt wielu protagonistów, albowiem dochodzi do sytuacji, w której sądy powszechne przekazują zasadniczą część swych podstawowych obowiązków, jak ocena materiału dowodowego w relacji do istniejących przepisów i wyręczają się organem administracyjnym, który na skutek zadanego mu pytania musi *de facto* przeprowadzić szereg czynności faktycznych i prawnych celem udzielenia odpowiedzi. To rodzi także uzasadnione pytanie, jaki jest status prawny udzielonej przez Radę Konkurencji odpowiedzi. Czy mowa o pytaniu prejudycjalnym równoznacznym ze skargą podmiotu trzeciego, skutkującym wszczęciem postępowania administracyjnego i formalnym zawieszeniem postępowania cywilnego do czasu wydania decyzji przez Radę Konkurencji czy też doraźnym wypowiedzeniu się przez Radę Konkurencji w oparciu o przedstawione dowody w sprawie, nieimplikującym wszczęcia procedury administracyjnej? Wydaje się, iż rozwiązanie tego problemu następuje w pierwszym z przedstawionych wariantów. Taka utarta praktyka sądów cywilnych powoduje, że z założenia samodzielne postępowania cywilne na skutek praktyk sądowych przestają mieć charakter samoistny, dlatego też z punktu widzenia powoda nie ma żadnej różnicy, który tryb zainicjuje. Plusem złożenia powództwa samoistnego może być jedynie zmobilizowanie CA do rozpoczęcia procedury administracyjnej względem określonego podmiotu, co jednak determinuje długi czas oczekiwania na uzyskanie oczekiwanej rekompensaty. Postępowania cywilne samoistne zostały zrównane z cywilnymi postępowaniami następczymi (*follow-on civil damage claim*), w których poszkodowany wnosi powództwo o naprawienie szkody wyrządzonej praktyką ograniczającą konkurencję dopiero po uprawomocnieniu się wydanej przez Radę Konkurencji decyzji rozstrzygającej czy doszło do naruszenia regulacji antymonopolowych. Powyższe wynika, jak można domniemywać, z dotychczasowej, zachowawczej praktyki sądowej. Sądy cywilne niechętnie podejmują się rozstrzygania czy dane zachowanie przedsiębiorstwa stanowiło naruszenie prawa antymonopolowego. Można zatem stwierdzić, iż praktyka sądowa wykształciła dwie zasady: pierwszą dotyczącą związania decyzjami administracyjnymi wydanymi przez Radę Konkurencji sądów cywilnych w sprawach o odszkodowanie za szkody spowodowane działaniami antykonkurencyjnymi oraz drugą wskazującą na brak wystarczającej kompetencji sądów cywilnych do wydawania rozstrzygnięć w sprawach cywilnych wymagających stosowania i interpretacji w sposób pośredni regulacji antymonopolowych. Choć cywilne postępowania następcze i samodzielne nie stanowią dużej części rozpoznawanych przez sądy tureckie spraw, to jednak kilka takich przypadków odnotowano, a ich popularność powoli rośnie⁴¹. Z punktu widzenia podmiotu dochodzącego odszkodowania korzystne jest uregulowanie kwestii ciężaru dowodu, a także przyjęcie, że powód może wykazywać istnienie porozumienia ograniczającego konkurencję wszelkiego rodzaju dowodami. Zgodnie z art. 59 RKHK, jeżeli strona poszkodowana w toku *private enforcement* powołuje się na dokonany przez inne przedsiębiorstwa podział rynku, zaobserwowaną stabilizację cen w długim okresie, a następnie wzrost cen w krótkim odstępie czasu, które to okoliczności są skutkiem działań przedsiębiorstw sprawiających wrażenie związanych umową lub porozumieniem,

⁴¹ G. Gurkaynak, Ö. Inanilir, *Turkey...*, teza 8.6.

wówczas ciężar dowodu spoczywa na pozwanych, którzy muszą udowodnić, że nie są lub nie byli zaangażowani w taką uzgodnioną praktykę. Swoistą ułomnością procedur przewidzianych dla dochodzenia roszczeń cywilnych w tego rodzaju sprawach jest niewątpliwie brak możliwości dochodzenia roszczeń w ramach powództw zbiorowych (*class action*), które zostało przewidziane wyłącznie na gruncie regulacji prawa ochrony konsumentów⁴² poprzez zezwolenie na podejmowanie takich działań organizacjom konsumenckim oraz tureckiego kodeksu handlowego przewidującego taką możliwość w przypadku organizacji zrzeszających przedsiębiorców w sprawach dotyczących nieuczciwej konkurencji⁴³.

Tytułem zakończenia należy wskazać, iż do dochodzenia roszczeń cywilnych w omawianym zakresie turecki ustawodawca nakazuje stosować ogólne terminy przedawnienia, jakie ustanawia turecki kodeks zobowiązań, a więc prawo do dochodzenia roszczeń od sprawców naruszeń ograniczone jest terminem dziesięcioletnim⁴⁴.

VIII. Podsumowanie

Konkludując analizę prawa ochrony konkurencji z tureckiej perspektywy, warto wypunktować najpoważniejsze jego zalety i mankamenty. Niewątpliwie turecka ustawa antymonopolowa nie jest nadmiernie rozbudowana i kazuistyczna, dzięki czemu jest spójna i przejrzysta. Opis praktyk ograniczających konkurencję został dokonany w oparciu o przyjęte rozwiązania europejskie, a więc RKHK wskazuje na ogólną charakterystykę działań zakazanych, posiłkując się otwartym katalogiem przykładowych zakazanych praktyk. Choć prawo antymonopolowe nie zakłada instytucjonalnego rozdzielenia funkcji inkwizycyjnych i orzeczniczych (Rada Konkurencji formalnie wszczyna postępowanie, a także wydaje decyzje w sprawie), to jednak prowadzenie samego dochodzenia i zbierania materiału dowodowego powierza się ekspertom, którzy na kolejnym etapie odgrywa rolę swoistego oskarżyciela i nie uczestniczą w wydawaniu rozstrzygnięcia. Konweniuje także fakt, iż organ decyzyjny jest kolegalny i to, że na jego skład mają wpływ instytucje i organy reprezentujące rozbieżne interesy. Poziom niezależności, bezstronności i fachowości CA należy uznać za zadowalającą, choć na pewno nie jest tak wzorcowy, jak system dualistyczny. Odnosząc się do kwestii proceduralnych, należy uznać, że na aprobatę zasługuje wystarczająco długi termin na wniesienie apelacji od decyzji pierwszoinstancyjnej (60 dni), natomiast krytycznie należy się ustosunkować do ograniczonych kompetencji sądu, jako organu drugoinstancyjnego, który nie posiada uprawnień reformatoryjnych. Z punktu widzenia sprawiedliwości społecznej ważne jest wprowadzenie możliwości karania osób fizycznych, które miały bezpośredni wpływ na niezgodne z prawem antymonopolowym praktyki przedsiębiorstw, a także długie terminy przedawnienia zarówno na gruncie prawa administracyjnego, jak i cywilnego. W uregulowaniach koncepcyjnych instytucji *private enforcement* na gruncie RKHK także można znaleźć rozwiązania prawne zasługujące zarówno na aprobatę, jak i na krytykę. Nie zmienia to jednak ogólnie pozytywnego wrażenia, iż aktualny stan prawa antymonopolowego w Turcji jest zadowalający, choć niewątpliwie czeka go jeszcze wiele wyzwań w toku dalszych procedur akcesyjnych do UE.

⁴² Zob. RKHK, art. 25.

⁴³ Zob. RKHK, art. 58.

⁴⁴ G. Gurkaynak, Ö. İnanılır, *Turkey...*, teza 8.3.