

Ochrona konkurencji – sprawy z zakresu ochrony konkurencji sprawami karnymi w rozumieniu art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie
z 4 lipca 2012 r.,
VI ACa 202/12

1. Postępowania z zakresu prawa konkurencji, w których nakładane są kary pieniężne, są „postępowaniami karnymi”, przynajmniej w rozumieniu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka.
2. Zarówno na organie antymonopolowym, jak i na sądach rozpatrujących odwołania od jego decyzji spoczywa obowiązek zapewnienia bardzo wysokiego standardu ochrony praw przedsiębiorców, którym zarzuca się naruszenie przepisów uokik.
3. Informacja o istocie i przyczynie stawianych zarzutów powinna zostać przekazana przedsiębiorcy najpóźniej w decyzji administracyjnej (a właściwie już na etapie wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia kary), tak aby zapewnić realną możliwość obrony przed zarzutami stanowiącymi podstawę nałożenia kary.
4. W sprawach karnych w rozumieniu art. 6 EKPC konieczne jest przyjmowanie bardzo wysokich standardów oceny materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, a wszelkie wątpliwości rozstrzygać należy na korzyść przedsiębiorcy

Omawiany wyrok został wydany na skutek apelacji pozwanego – Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, od wyroku SOKiK z 12.07.2011 r., XVII Amt 44/08, w którym SOKiK uchylił decyzję Prezesa UKE. SA w Warszawie omawianym wyrokiem oddalił apelację.

Jedną z kwestii spornych, która była przedmiotem oceny SA w Warszawie, było to, czy na etapie postępowania sądowego możliwe jest dokonanie zmiany opisu czynu za jaki została nałożona kara na inny niż wskazany w sentencji decyzji. SA w Warszawie udzielił odpowiedzi negatywnej na to pytanie. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia zostało oparte na rozważaniach o charakterze ogólnym.

Sąd Apelacyjny w Warszawie przyjął przede wszystkim, że „postępowania z zakresu prawa konkurencji, w których nakładane są kary pieniężne, są ‘postępowaniami karnymi’, przynajmniej w rozumieniu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC)”. Mając to na uwadze SA w Warszawie wskazał, że „zarówno na organie antymonopolowym, jak i na sądach rozpatrujących odwołania od jego decyzji spoczywa obowiązek zapewnienia bardzo wysokiego standardu ochrony praw przedsiębiorców, którym zarzuca się naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (względnie uokik i prawa UE)”. Taką konstatację sądu odnosić można w pełni – ze względu na jej sformułowanie w sprawie z zakresu regulacji telekomunikacji – także do postępowań w sprawach z zakresu regulacji, dotyczących kar pieniężnych nakładanych przez organy regulacji.

SA w Warszawie, powołując się na orzecznictwo sądów UE zauważył, że poza gwarancjami natury procesowej, należy także przyjmować bardzo wysokie standardy oceny materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie, a wszelkie wątpliwości rozstrzygać na korzyść przedsiębiorcy (por. wyrok Sądu z 5.10.2011 r. w sprawie T-11/06 *Romana Tabacchi*, pkt 129 i 132).

Następnie SA w Warszawie powtórzył pogląd SN, że „weryfikacja sądowa decyzji Prezesa UKE) dotyczących nałożenia kary na przedsiębiorcę powinna odbywać się z uwzględnieniem standardów obowiązujących w postępowaniu karnym ze względu na konieczność zapewnienia skuteczności w polskim porządku prawnym przepisom EKPC” (por. wyrok SN z 14.04.2010 r., III SK 1/10, wyrok SN z 21.09.2010 r., III SK 8/10). Dlatego zdaniem SA w Warszawie w rozstrzyganej sprawie istotne znaczenie miała gwarancja określona w art. 6 ust. 3 pkt a EKPC, z którego wynika, że podmiot oskarżany winien w celu realizacji prawa do obrony otrzymać jednoznaczną informację o istocie i przyczynie stawianych zarzutów. Zdaniem SA w Warszawie tego typu informacja „powinna zostać przekazana przedsiębiorcy najpóźniej w decyzji administracyjnej (a właściwie już na etapie wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia kary), tak aby zapewnić mu realną możliwość obrony przed zarzutami stanowiącymi podstawę nałożenia kary przez Prezesa Urzędu”.

SA w Warszawie podkreślił, że decyzja organu administracji powinna być jednoznaczna, pełna i zrozumiała. W wypadku decyzji nakładającej karę pieniężną oznacza to zdaniem tego sądu obowiązkowe określenie tego, za co ta kara została nałożona. Ma to bowiem podstawowe znaczenie dla obrony swych praw przez ukarany podmiot (zob. też wyrok SA w Warszawie z 28.05.2009 r., VI ACa 1617/08). SA powołał się także wyrok SN, w świetle którego w toku postępowań dotyczących nałożenia kar pieniężnych na przedsiębiorcę „szczególne znaczenie ma respektowanie instytucjonalnych i proceduralnych gwarancji praw jednostki przewidzianych w przepisach Prawa telekomunikacyjnego i przepisach procesowych” (wyrok SN z 21.09.2010 r., III SK 8/10).

Omawiany wyrok zasługuje zatem na uwagę, ze względu na sformułowanie w nim wprost tezy, że postępowania z zakresu ochrony konkurencji i regulacji, w których nakładane są kary pieniężne, są postępowaniami karnymi w rozumieniu Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz podkreślenie, że w postępowaniach tych zagwarantować należy wysoki standard ochrony praw przedsiębiorców. Tym samym wyrok potwierdza prezentowany w polskiej doktrynie pogląd o konieczności uwzględniania w postępowaniach w sprawach ochrony konkurencji gwarancji określonych w art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka¹.

Maciej Bernatt

Adiunkt w Zakładzie Europejskiego Prawa Gospodarczego
Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego

¹ M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001, s. 21-39; B. Tumo: *Prawo odmowy przekazania informacji służącej wykryciu naruszenia reguł konkurencji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, RPEiS nr 3/2009, s. 45-46; A. Stawicki: *Komentarz do art. 106 [w:] A. Stawicki, E. Stawicki, Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 1162-1164; K. Kowalik-Bańczyk, *Problematyka ochrony praw podstawowych w unijnych postępowaniach w sprawach z zakresu ochrony konkurencji*, Warszawa 2010, por. http://www.natolin.edu.pl/pdf/zeszyty/Natolin_Zeszyty_39.pdf, s. 21-39; M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, http://www.cars.wz.uw.edu.pl/tresc/ksiazki/15/Sprawiedliwosc_2011.pdf, s. 65-69; M. Bernatt, *Prawo do rzetelnego procesu w sprawach konkurencji i regulacji rynku (na tle art. 6 EKPC)*, Państwo i Prawo 1/2012, s. 51-63; Anna Błażnio-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*, Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies, Vol. 2012 5(6), http://www.yars.wz.uw.edu.pl/2012-6/The_Nature.pdf, s. 35-55.