

## **Program darowania i obniżania kar we wspólnotowym i polskim prawie ochrony konkurencji**

*Marek Sachajko*

*Institucja administracyjnej kary pieniężnej stanowi jeden z podstawowych elementów systemu sankcjonowania naruszeń zakazu praktyk ograniczających konkurencję. W celu podwyższenia skuteczności sankcjonowania ww. naruszeń, zarówno we wspólnotowym, jak i w polskim prawie ochrony konkurencji, wprowadzony został Leniency Programme, oparty na współpracy uczestników zakazanego porozumienia ograniczającego konkurencję z organem ochrony konkurencji. Założeniem Leniency Programme jest zastosowanie, w ramach tego instrumentu, dwóch instytucji – darowania kary pieniężnej (immunity from fines) oraz obniżania kary pieniężnej (reduction of fines) współpracującemu przedsiębiorstwu. Przedmiotem niniejszego artykułu jest prezentacja i analiza materialnoprawnych przesłanek darowania lub obniżania kar pieniężnych, zasad postępowania w sprawach darowania lub obniżania tych kar, poziomu obniżenia kar oraz charakteru prawnego decyzji w przedmiocie darowania bądź obniżenia kar, z uwzględnieniem podobieństw i różnic normatywnych pomiędzy wspólnotowym a polskim prawem ochrony konkurencji.*

### **1. Leniency Programme jako instrument podwyższania skuteczności sankcjonowania naruszeń zakazu praktyk ograniczających konkurencję**

#### **1.1. Administracyjne kary pieniężne w systemie sankcjonowania naruszeń obowiązków antymonopolowych**

Dla zapewnienia skutecznego sankcjonowania naruszeń obowiązków antymonopolowych, polegających na powstrzymywaniu się od zakazanych praktyk ograniczających konkurencję, zarówno wspólnotowy, jak polski prawodawca stworzył administracyjno-prawny system środków, w skład którego wchodzi: sankcje administracyjne oraz administracyjne sankcje pieniężne w postaci m.in. kar pieniężnych.

Kara pieniężna jest środkiem prawnym, mającym na celu zapewnienie wykonania obowiązków administracyjnych oraz wzmocnienie ochrony skutecznej konkurencji (*effective competition*). Kara ta wymierzana jest za zachowania sprzeczne z sankcjonowanymi normami prawa ochrony konkurencji. Podstawą jej nałożenia jest naruszenie zakazu praktyk ograniczających konkurencję. Zasadniczo środki należące do tej grupy sankcji mają na celu represję i tylko w sposób pośredni mogą służyć zabezpieczeniu wykonania obowiązków wyznaczonych przez normę prawną (Sachajko 2002). Kara pieniężna jest rodzajem sankcji administracyjno-karnej (Górniok 1996)<sup>1</sup> w postaci kary administracyjnej<sup>2</sup>.

Tożsamość charakteru instytucji antymonopolowej kary pieniężnej w prawie wspólnotowym i polskim nie podlega dyskusji (Król-Bogomilska 2001: 184-202). Jednakże charakter podstaw prawnych oraz stopień szczegółowości regulacji tego instrumentu sankcjonowania naruszeń zakazu porozumień ograniczających konkurencję są w obu tych systemach odmienne.

## 1.2. Podstawy prawne nakładania administracyjnych kar pieniężnych

W przynależnym do pierwotnego prawa wspólnotowego w art. 83 ust. 2 pkt a TWE, zawarta została delegacja do uchwalenia rozporządzeń i dyrektyw niezbędnych do realizacji zasad wskazanych w art. 81 i 82 TWE, m.in. w zakresie nakładania kar pieniężnych. Na podstawie powyższej delegacji wydane zostały normy wtórnego prawa wspólnotowego, regulujące m.in. problematykę kar pieniężnych. Podstawowym aktem wspólnotowego prawa ochrony konkurencji w zakresie kar pieniężnych jest Rozporządzenie (WE) Nr 1/2003 Rady z 16.12.2003 r. w sprawie wprowadzania w życie reguł konkurencji określonych w art. 81 i 82 TWE<sup>3</sup>.

Do *acquis communautaire* w analizowanym obszarze należą też akty, które wykształciły się w praktyce działań orzeczniczych i pozaorzeczniczych instytucji wspólnotowych, w tym w szczególności wyjaśnienia (*guidelines*) oraz obwieszczenia (*notices*) nie mające charakteru prawnie wiążącego, zwłaszcza nie wiążące sądów krajowych, wskazujące wszakże sposoby interpretacji i stosowania reguł konkurencji zawartych w aktach prawa pierwotnego i wtórnego (Bellamy & Child 2001: 810-811; Skoczny, T. 1999: 86; Spink 1999). Podstawowe znaczenie mają tu „Wyjaśnienia Komisji dotyczące określania wysokości kar pieniężnych nakładanych na podstawie art. 15 ust. 2 a Rozporządzenia 17/62 i art. 65 ust. 5 Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali”<sup>4</sup> oraz „Obwieszczenie Komisji w sprawie darowania i obniżania kar pieniężnych w sprawach kartelowych”<sup>5</sup>, zawierające szczegółowe dyrektywy nakładania oraz darowania lub obniżania kar pieniężnych przez Komisję (Wils 1998; Richardson 1999; Arbault 2002).

Problematyka administracyjnych kar pieniężnych w polskim prawie ochrony konkurencji została unormowana w dziale VI ustawy z dnia 15 grudnia 2000 roku o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>6</sup>. Regulacja ta uległa zmianie w końcowej fazie dostosowywania polskiego prawa ochrony konkurencji do *acquis communautaire*. W ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 roku o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz zmianie niektórych ustaw<sup>7</sup> ustawodawca w dość znacznym stopniu zmodyfikował dział VI ustawy, wprowadzając m.in. nową instytucję – darowania i obniżania kar pieniężnych (art. 103 a-b). Ponadto, Rada Mi-

nistrów skorzystała z delegacji ustawowej i dnia 18 maja 2004 roku wydała rozporządzenie wykonawcze w sprawie trybu postępowania w przypadku wystąpienia przedsiębiorców do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie<sup>8</sup>. Zakres przedmiotowy tej delegacji obejmuje w szczególności sposób przyjmowania oraz rozpoznawania wniosków uczestników porozumień ograniczających konkurencję o odstąpienie od wymierzenia kary lub jej obniżenie oraz sposób zawiadamiania wnioskodawców o stanowisku Prezesa UOKiK (art. 103 ust. 5 pkt. 1-2 uokik).

### 1.3. Program darowania lub obniżania kar

Program darowania lub obniżania kar (*Leniency Programme*)<sup>9</sup> został wprowadzony do wspólnotowego systemu ochrony skutecznej konkurencji w 1996 r., kiedy to Komisja wydała pierwsze „Obwieszczenie w sprawie darowania lub obniżania kar pieniężnych w sprawach kartelowych”<sup>10</sup>. Wzorując się na doświadczeniach organów ochrony konkurencji USA, program przewidywał darowanie lub obniżenie administracyjnych kar pieniężnych w celu wzmocnienia skuteczności systemu ochrony konkurencji poprzez zwiększenie wykrywalności praktyk ograniczających konkurencję, które w sposób istotny mogą zapobiegać, ograniczać lub w inny sposób zakłócać konkurencję na rynku (Joshua 1999). Wykrywanie i nakazywanie zaniechania karteli oraz karanie za ich ustanawianie zostało uznane przez Komisję za jej zasadniczy cel w zakresie polityki konkurencji<sup>11</sup>. Inicjatorzy tego programu stanęli na stanowisku, iż interes konkurentów i konsumentów jest zasadniczą i najwyższą wartością. Skuteczność ochrony tego interesu może więc dopuszczać możliwość darowania i obniżania kary pieniężnej tym przedsiębiorstwom, które nadużywały, w sposób sprzeczny z prawem, zasad wolności gospodarczej. Program ten oparty został na współpracy uczestników zakazanego porozumienia ograniczającego konkurencję z organem ochrony konkurencji, polegającej na przekazaniu przez uczestnika porozumienia informacji (dowodów) dotyczących istnienia kartelu, stanowiących podstawę wszczęcia postępowania w przedmiocie praktyk ograniczających konkurencję, a w konsekwencji – ich eliminacji. Zarówno regulacja wspólnotowa, jak i polska przewidują zastosowanie, w ramach programu, dwóch instytucji – darowania kary pieniężnej oraz obniżenia kary pieniężnej.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest prezentacja i analiza materialnoprawnych przesłanek darowania lub obniżania kar pieniężnych, zasad postępowania w sprawach darowania lub obniżania tych kar, poziomu obniżenia kar oraz charakteru prawnego decyzji w przedmiocie darowania bądź obniżenia kar.

## 2. Przesłanki i procedury stosowania Programu darowania lub obniżania kar

### 2.1. Zakres stosowania Programu

Tak we Wspólnocie Europejskiej, jak i w Polsce *Leniency Programme* objęte zostały wyłącznie praktyki kolektywne – porozumienia ograniczające konkurencję (pkt 1 Obwieszczenia; art. 103 a ust. 1–2 uokik). Jednakże zakres zastosowania tej instytucji w prawie wspólnotowym jest węższy niż w Polsce. Ogranicze-

nie w prawie wspólnotowym posiada charakter zarówno podmiotowy, jak i przedmiotowy. Instytucja ta może zostać zastosowana wyłącznie do zakazanych porozumień zawieranych pomiędzy dwoma (albo większą liczbą) konkurentów działających na tym samym szczeblu obrotu gospodarczego (*horizontal agreements*) (pkt 1 Obwieszczenia). Zakres podmiotowy *Leniency Programme* nie obejmuje natomiast porozumień zawieranych pomiędzy partnerami prowadzącymi działalność gospodarczą na różnych szczeblach tego obrotu (*vertical agreements*). Spod jego zastosowania wyłączone więc zostały porozumienia dystrybucyjne *sensu largo* (a wśród nich m.in. systemy dystrybucji wyłącznej czy też selektywnej, *franchising*) oraz porozumienia licencyjne.

Zakres przedmiotowy *Leniency Programme* w prawie wspólnotowym obejmuje wyłącznie najpoważniejsze rodzaje zachowań, których celem lub skutkiem jest ograniczenie skutecznej konkurencji, w postaci: ustalania cen, wielkości produkcji lub sprzedaży, podziału rynków, a także nieuczciwego wpływania na poziom cen oraz ograniczenia importu lub eksportu (pkt 1 Obwieszczenia). Spod jego zastosowania wyłączone więc zostały praktyki powodujące najpoważniejsze ograniczenia konkurencji (*hard-core cartels*).

Polski ustawodawca wyznaczył szerszy zakres podmiotowy i przedmiotowy *Leniency Programme*, obejmując nim wszystkie rodzaje porozumień ograniczających konkurencję, które uregulowane zostały w art. 5 ust. 1 uokik, jak też art. 81 ust. 1 TWE (art. 103a ust. 1 uokik). Zakres normowania obejmuje, poza porozumieniami horyzontalnymi, także porozumienia o charakterze wertykalnym.

## 2.2. Przesłanki darowania kary pieniężnej

Tak wspólnotowe, jak i polskie prawo ochrony konkurencji regulują w sposób tożsamy przesłanki darowania kary pieniężnej.

Całkowite odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej może nastąpić przede wszystkim w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo – uczestnik porozumienia – jako pierwsze przedłoży dowód potwierdzający fakt istnienia zakazanego zachowania, umożliwiający organowi ochrony konkurencji wszczęcie postępowania antymonopolowego (pkt 8 a Obwieszczenia; art. 103 a ust. 1 pkt 1a uokik); wnioskodawca jest zobowiązany dostarczyć szczegółowe i pewne informacje, umożliwiające wszczęcie postępowania antymonopolowego (Arbault, Peiro 2002).

Alternatywną przesłanką darowania kary pieniężnej jest przedłożenie przez przedsiębiorstwo – uczestnika porozumienia – dowodu, który umożliwi organowi ochrony konkurencji stwierdzenie naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję (pkt 8 b Obwieszczenia; art. 103 a ust. 1 pkt 1b uokik). Oznacza to, że wszczęcie i prowadzenie postępowania antymonopolowego przez organ ochrony konkurencji nie wyłącza możliwości zastosowania instytucji darowania kary. Jednakże wnioskodawca zobowiązany jest do przedłożenia istotnych środków dowodowych, stanowiących podstawę stwierdzenia naruszenia zakazu (Arbault, Peiro 2002). Środki dowodowe mogą obejmować m.in.: wykaz przedsiębiorstw uczestniczących w porozumieniu, opisanie produktu lub rodzaju usług, objętych porozumieniem, opisanie procesu produkcji, określenie rynku, sprecyzowanie funkcjonowania porozumienia, okres trwania, zakres geograficzny, przedmiotowy zakres zachowania, jak też wewnętrzne zasady funkcjonowania (np. spotkania i inne formy

kontaktów) oraz wskazanie osób zarządzających przedsiębiorstwami, uczestniczącymi w porozumieniu wraz z opisem ich uczestnictwa (van Barlingen 2003).

Wnioskodawca może także przedstawić ww. dowody w formie hipotetycznej; jest jednak wówczas zobowiązany do przedstawienia szczegółowego wykazu środków dowodowych, które zamierza ujawnić w późniejszym terminie (pkt 13 Obwieszczenia; § 3 ust. 3 polskiego rozporządzenia). Wykaz ten powinien dokładnie odzwierciedlać właściwość i treść dowodów, przy jednoczesnym zachowaniu hipotetycznej formy. Przedsiębiorstwo może przedłożyć także kopie dokumentów z usuniętymi, utajnionymi fragmentami. Jednakże kopie te powinny wskazywać właściwość i naturę dowodów (pkt 13 Obwieszczenia).

Dodatkowo, poza ww. przesłankami alternatywnymi, muszą zostać spełnione łącznie dwie dalsze przesłanki odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej. Przedsiębiorstwo jest mianowicie zobowiązane do:

- a) stałej współpracy z organem ochrony konkurencji w postępowaniu administracyjnym w pełnym zakresie, polegającej na dostarczeniu wszelkich dowodów, którymi dysponuje albo które są mu dostępne; jest też zobowiązane udzielać niezwłocznie wszelkich informacji, które są związane ze sprawą oraz które mogą przyczynić się do ustalenia naruszenia zakazu (pkt 11 a Obwieszczenia; art. 103 a ust. 1 pkt 2 uokik);
- b) zaprzestania uczestnictwa w porozumieniu nie później niż w dniu, w którym poinformowało organ ochrony konkurencji o istnieniu porozumienia lub przedłożyło dowody umożliwiające wszczęcie postępowania antymonopolowego lub stwierdzenie naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję (pkt 11 b Obwieszczenia; art. 103 a ust. 1 pkt 3 uokik).

Ponadto warunkiem skorzystania z Programu jest brak nakłaniania innych przedsiębiorstw do uczestnictwa w porozumieniu (pkt 11 c Obwieszczenia; art. 103 a ust. 1 pkt 4 uokik). Regulacja ta ma na celu uniemożliwienie skorzystania z instytucji darowania kar tym przedsiębiorstwom, które były inspiratorami bezprawnych porozumień ograniczających konkurencję.

Należy zaznaczyć, iż zarówno we wspólnotowej, jak i polskiej procedurze darowania kary pieniężnej, zgodnie z obowiązującą zasadą pierwszeństwa, wyłącznie jeden przedsiębiorca może skorzystać z instytucji darowania kary (pkt 18 i 19 Obwieszczenia; art. 103a ust. 4 uokik).

### 2.3. Przesłanki obniżenia kary pieniężnej

Przedsiębiorstwo uczestniczące w porozumieniu ograniczającym konkurencję, które nie spełnia normatywnych warunków darowania administracyjnej kary pieniężnej, może spełniać przesłanki obniżenia tej kary. Warunkiem koniecznym obniżenia kary jest przedłożenie dowodów potwierdzających fakt naruszenia zakazu porozumień ograniczających konkurencję, które posiadają „istotną wartość dodatkową” (*significant added value*) w świetle dowodów już posiadanych przez organ ochrony konkurencji (pkt 21 Obwieszczenia; art. 103a ust. 2 pkt 1 uokik).

Przesłanka „istotności” nie została jednak zdefiniowana w Obwieszczeniu. W związku z tym organ ochrony konkurencji będzie zobowiązany dokonać jej interpretacji w procesie stosowania prawa, uwzględniając każdorazowo kontekst danej sprawy (Arbault, Peiro 2002).

Natomiast przesłanka „wartości dodatkowej” odnosi się do rozmiaru, w którym dostarczone dowody zwiększają, poprzez ich właściwość i/albo poziom szczególności, możliwość udowodnienia przez organ ochrony konkurencji faktu istnienia zakazanego porozumienia ograniczającego konkurencję (pkt 22 Obwieszczenia). Podstawowe znaczenie będą miały bezpośrednie środki dowodowe (np. ręczna notatka ze spotkania uczestników porozumienia), mniejsze natomiast – środki pośrednie (np. zeznania świadków) (Arbault, Peiro 2002).

Polski ustawodawca nie posługuje się wprawdzie przesłanką „istotnej wartości dodatkowej”, ale wskazuje „*dowód, który w sposób oczywisty przyczyni się do wydania decyzji*” stwierdzającej naruszenie zakazu porozumień ograniczających konkurencję (art. 103a ust. 2 pkt 1 uokik). Pomimo istnienia terminologicznej różnicy pomiędzy prawem wspólnotowym oraz polskim uważam, że obie regulacje wskazują identyczną materialnoprawną przesłankę obniżenia kary pieniężnej.

Drugą konieczną materialnoprawną przesłanką obniżenia kary pieniężnej jest zaniechanie uczestnictwa w zakazanym porozumieniu. Zaniechanie to musi nastąpić nie później niż w momencie przedłożenia dowodów posiadających istotną wartość dodatkową (pkt 21 Obwieszczenia; art. 103a ust. 2 pkt 2 uokik).

## 2.4. Zasady postępowania w przedmiocie darowania i obniżenia kary pieniężnej

Należy podkreślić, iż Obwieszczenie wyodrębnia i odmiennie reguluje procedurę w przedmiocie darowania (pkt. 12-19) oraz obniżenia kary pieniężnej (pkt. 24-27). Inna jest natomiast systematyka rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie trybu postępowania w przypadku wystąpienia przedsiębiorców do Prezesa UOKiK o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie, która nie różnicuje trybu obu tych postępowań. Postępowanie w przedmiocie darowania oraz obniżenia kary pieniężnej może zostać wszczęte wyłącznie na wniosek (pkt. 12, 14, 25 Obwieszczenia; § 1 polskiego rozporządzenia). Organ ochrony konkurencji nie posiada więc kompetencji do wszczęcia procedury darowania oraz obniżenia kary pieniężnej z urzędu. Legitymację czynną, uprawniającą do złożenia wniosku, posiada wyłącznie przedsiębiorstwo, które jest uczestnikiem porozumienia ograniczającego konkurencję.

W przypadku gdy przedsiębiorstwo zamierza przystąpić do Programu, zobowiązane jest skontaktować się z organem ochrony konkurencji (pkt 12, 24 Obwieszczenia; § 2 ust. 1 i 2 polskiego rozporządzenia). W Obwieszczeniu nie została wskazana forma kontaktu przedsiębiorstwa z Komisją. Należy jednak przyjąć, iż poza formą pisemną dozwolony jest także kontakt telefoniczny lub za pośrednictwem faxu. Złożenie wniosku za pośrednictwem ww. urządzeń gwarantuje także precyzyjne określenie czasu oraz daty złożenia wniosku. Komisja zobowiązana jest do sporządzenia pisemnego poświadczenia przyjęcia wniosku przedsiębiorstwa o darowanie bądź obniżenie kary pieniężnej, potwierdzającego jednocześnie datę, w której przedsiębiorstwo przedstawiło dowody albo ich szczegółowy wykaz (pkt. 14, 25 Obwieszczenia).

Na podstawie polskiego rozporządzenia wniosek ten może zostać złożony zarówno w formie pisemnej, jak i ustnej – do protokołu sporządzanego przez pracownika UOKiK (§ 2 ust. 1 i 2). Data i godzina wpływu wniosku złożonego w for-

mie pisemnej potwierdzona zostaje przez Prezesa UOKiK (§ 2 ust. 1), a wniosku złożonego w formie ustnej – przez pracownika UOKiK (§ 2 ust. 2).

Po dokonaniu analizy przedłożonych przez przedsiębiorstwo informacji i dowodów organ ochrony konkurencji zobowiązany jest niezwłocznie poinformować wnioskodawcę, iż nie spełnia wymogów darowania bądź obniżenia kary pieniężnej (pkt 12 Obwieszczenia; § 5 ust. 1 polskiego rozporządzenia). Obowiązek Komisji do przedłożenia przedsiębiorstwu informacji, iż nie spełnia wymogów obniżenia kary pieniężnej, wynika z ogólnych zasad postępowania administracyjnego, jak też – pośrednio – z pkt. 25 Obwieszczenia, zakazującego wspólnotowemu organowi ochrony konkurencji rozpoznawania kolejnych wniosków o obniżenie kary pieniężnej do czasu zajęcia stanowiska w przedmiocie rozstrzygnięcia zasadności złożonego już wniosku.

W sytuacji braku spełnienia normatywnych warunków darowania kary przedsiębiorstwo może złożyć Komisji wniosek o jej obniżenie (pkt 17 Obwieszczenia). W polskim rozporządzeniu brak jest natomiast regulacji ww. sytuacji prawnej. Moim zdaniem, w sytuacji uznania, iż wniosek przedsiębiorstwa o darowanie kary pieniężnej spełnia ustawowe przesłanki jej obniżenia, Prezes UOKiK zobowiązany jest niezwłocznie zawiadomić o tym wnioskodawcę (§ 6 ust. 1 polskiego rozporządzenia), który może cofnąć wniosek (§ 6 ust. 1 polskiego rozporządzenia).

Z uwagi na fakt, iż postępowanie w przedmiocie darowania oraz obniżenia kar pieniężnych jest wszczynane wyłącznie na wniosek uprawnionego podmiotu, istnieje możliwość cofnięcia wniosku. W polskim rozporządzeniu uprawnienie to ograniczone zostało czasowo, tj. można z niego skorzystać tylko do momentu wydania przez Prezesa UOKiK „decyzji w sprawie zakazanego porozumienia” (§ 8 ust. 1).

Ponadto, na żądanie przedsiębiorstwa organ ochrony konkurencji zobowiązany jest do zwrotu dokumentów przedłożonych wraz z wnioskiem (pkt 17 Obwieszczenia; § 5 ust. 2 polskiego rozporządzenia). Jednakże zarówno Komisja, jak i Prezes UOKiK mogą, na podstawie informacji uzyskanych od wnioskodawcy, prowadzić postępowanie dowodowe na podstawie materiału dowodowego, który został załączony do wniosku (pkt 17 Obwieszczenia; § 8 ust. 2 polskiego rozporządzenia). Na podstawie polskiego rozporządzenia materiał dowodowy, który został załączony do wniosku, pozostawia się w aktach sprawy (§ 8 ust. 2).

Następnie Komisja doręcza przedsiębiorstwu potwierdzenie przyjęcia wniosku o darowanie bądź obniżenie kary pieniężnej wraz ze wskazaniem daty przedłożenia dowodów (pkt. 14, 25 Obwieszczenia) oraz wstrzymuje rozpoznanie kolejnych wniosków o darowanie bądź obniżenie kary pieniężnej aż do czasu zajęcia stanowiska w zakresie złożonego wniosku (pkt. 18, 25 Obwieszczenia).

Po przyjęciu wniosku Komisja dokonuje – w formie pisemnej – warunkowe darowania bądź obniżenia kary pieniężnej w sytuacji spełnienia przez przedsiębiorstwo materialnoprawnych przesłanek (pkt. 15, 26 Obwieszczenia). Warunkowe darowanie bądź obniżenie kary pieniężnej nie następuje jednak w formie decyzji, lecz w sposób nieformalny – w drodze pisma administracyjnego. Zgodnie z odmiennym poglądem (van Barlingen 2003), sprzecznym jednak z literalną wykładnią norm uregulowanych w pkt. 15, 16 oraz 26 Obwieszczenia, w sytuacji spełnienia przez przedsiębiorstwo warunków darowania kary pieniężnej Komisja zobowiązana jest wydać formalną decyzję w przedmiocie warunkowego darowa-

nia kary, która adresowana jest wyłącznie do przedsiębiorstwa – wnioskodawcy i nie jest publikowana.

Na podstawie polskiego rozporządzenia Prezes UOKiK informuje wnioskujące przedsiębiorstwo, iż spełnienie warunków posiada charakter wstępny i podlegać będzie weryfikacji w toku postępowania antymonopolowego (§ 6 ust. 1).

Organ ochrony konkurencji wydaje ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie darowania bądź obniżenia kary pieniężnej po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego w zaskarżalnej decyzji kończącej postępowanie w sprawie.

## 2.5. Wysokość obniżenia kary pieniężnej

Maksymalna wysokość kary pieniężnej określona została zarówno w prawie wspólnotowym, jak i polskim na tym samym poziomie, tj. nie przekraczającym 10% przychodu osiągniętego w roku obrotowym, poprzedzającym rok nałożenia kary (art. 23 ust. 2a Rozporządzenia 1/2003; art. 101 ust. 1 pkt 1 uokik). Wysokość ta stanowi podstawę do określenia poziomu jej obniżenia.

W prawie wspólnotowym kara pieniężna może być obniżona:

- a) od 30 do 50 % – w przypadku pierwszego przedsiębiorstwa spełniającego przesłanki obniżenia;
- b) od 20 do 30 % – w przypadku drugiego przedsiębiorstwa spełniającego przesłanki obniżenia;
- c) do 20 % – w przypadku następnych przedsiębiorstw spełniających przesłanki obniżenia (pkt 23 Obwieszczenia).

Przy określaniu wysokości obniżenia kary pieniężnej w każdej z ww. grup Komisja zobowiązana jest uwzględnić czas, w którym dowody posiadające istotną wartość dodatkową zostały przedłożone, oraz wartość tychże dowodów uwzględniającą ich stopień przyczynienia do wydania rozstrzygnięcia stwierdzającego naruszenie zakazu porozumień ograniczających konkurencję. Komisja, obniżając karę, może także uwzględnić zakres, w jakim przedsiębiorstwo współpracowało z nią w trakcie postępowania antymonopolowego po przedłożeniu ww. dowodów (pkt 23 Obwieszczenia).

W prawie polskim kara pieniężna może być obniżona do wysokości nie większej niż:

- a) 5 % przychodu – dla pierwszego przedsiębiorstwa, które spełniło warunki obniżenia;
- b) 7 % przychodu – dla drugiego przedsiębiorstwa, które spełniło warunki obniżenia;
- c) 8 % przychodu – dla pozostałych przedsiębiorstw, które spełniły warunki obniżenia (art. 103 ust. 3 pkt 1-3 uokik).

Natomiast w sytuacji gdy przedsiębiorstwo nie osiągnęło przychodu w roku poprzedzającym rok nałożenia kary, wysokość wymiaru kary jest odnoszona do przeciętnego wynagrodzenia (jego stukrotności). Kara pieniężna może zostać obniżona do wysokości:

- a) pięćdziesięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia – dla pierwszego przedsiębiorstwa, które spełniło warunki obniżenia;
- b) siedemdziesięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia – dla drugiego przedsiębiorstwa, które spełniło warunki obniżenia;



- c) osiemdziesięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia – dla pozostałych przedsiębiorstw, które spełniły warunki obniżenia (art. 103 b ust. 2 pkt 1-3 uokik).

## 2.6. Charakter prawny decyzji w przedmiocie darowania bądź obniżenia kary pieniężnej

Zarówno wspólnotowy, jak i polski organ ochrony konkurencji posiada – co do zasady – prawo, a nie obowiązek, nakładania administracyjnych kar pieniężnych. Administracyjne kary pieniężne wymierzane są więc w ramach (zasady) swobodnego uznania.

Rozstrzygnięcie w przedmiocie darowania lub obniżenia administracyjnej kary pieniężnej jest, w prawie wspólnotowym i polskim, wydawane jest w formie decyzji administracyjnej, posiadającej, tak jak decyzja w przedmiocie nałożenia kary<sup>12</sup>, charakter konstytutywny i uznaniowy. W rzeczywistości rozstrzygnięcia te posiadają charakter częściowo związany. Organy ochrony konkurencji mają bowiem obowiązek odstąpić od nałożenia (pkt 19 Obwieszczenia; art. 103 a ust. 1 uokik) bądź dokonać obniżenia (pkt 23, 27 Obwieszczenia; art. 103 a ust. 2 uokik) kary pieniężnej w sytuacji, gdy zaistnieją materialnoprawne i procesowe przesłanki *Leniency Programme*. Decyzje te są zaskarżalne i podlegają kontroli instancyjnej w trakcie postępowania odwoławczego.

## 3. Uwagi końcowe

Institucja darowania oraz obniżenia antymonopolowych kar pieniężnych jest obecnie normowana i stosowana w wielu systemach prawnych (m.in. w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Holandii, Irlandii, Francji, Szwecji oraz USA)<sup>13</sup>, w sposób wymierny przyczyniając się do zwiększenia wykrywalności zakazanych porozumień ograniczających konkurencję, a w konsekwencji także efektywności działalności organów ochrony konkurencji.

W prawie wspólnotowym najnowsze Obwieszczenie weszło w życie dnia 14 lutego 2002 r. i znajduje zastosowanie wyłącznie do tych spraw, w których przedsiębiorstwa złożyły wnioski o darowanie bądź obniżenie kary pieniężnej po ww. dniu (pkt 28 Obwieszczenia). W przypadku rozpoczęcia współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami a Komisją przed ww. datą Komisja stosuje Obwieszczenie z 1996 r.

W polskim prawie ochrony konkurencji omawiana instytucja jest nowym środkiem prawnym systemu sankcjonowania naruszeń zakazu porozumień ograniczających konkurencję, który nie został jeszcze zastosowany przez Prezesa UOKiK.

Współpraca przedsiębiorstwa z organem ochrony konkurencji, skutkująca wydaniem decyzji w przedmiocie darowania lub obniżenia kary pieniężnej, wywołuje wyłącznie pozytywne skutki w sferze karno-administracyjnej; nie wyłącza więc możliwości uznania zachowania ww. przedsiębiorstwa za praktykę ograniczającą konkurencję (art. 7 Rozporządzenia Nr 1/2003; art. 10 ust. 2 uokik), jak też cywilnoprawnej odpowiedzialności za naruszenie zakazu porozumień ograniczających konkurencję (art. 81 ust. 2 TWE; pkt 31 Obwieszczenia; art. 5 ust. 2 uokik).

## Informacja o autorze

**Mgr Marek Sachajko**, Sędzia Sądu Rejonowego w Poznaniu; uczestnik Seminarium Doktoranckiego Zakładu Europejskiego Prawa Gospodarczego Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, e-mail: marek.sachajko@interia.pl.

## Przypisy

- <sup>1</sup> Zob. także wyrok S.A.M. z dnia 11.03.1998 roku, sygn. akt XVII Ama 69/98, niepublikowany.
- <sup>2</sup> Zob. głosę Z. Leońskiego do uchwały SN z dnia 24.06.1992 r., sygn. akt III CZP 70/92, opublikowaną w „OSP” 1993, z. 3, s. 136 i nast.
- <sup>3</sup> Dz. Urz. WE L 1, 4.01.2004, s. 1, cyt. dalej jako Rozporządzenie 1/2003; uchyliło ono poprzednie Rozporządzenie Nr 17/62. Pierwsze rozporządzenie wykonawcze do art. 85 i 86 Traktatu (Dz. Urz. Nr 13, 21.02.1962, s. 204), zmienione Rozporządzeniem (WE) Nr 1216/1999 Rady z 10.06.1999 r. (Dz. Urz. WE 1999 L 148/5).
- <sup>4</sup> Dz. Urz. WE 1998 C 9/3, cyt. dalej jako „Wytoczne”.
- <sup>5</sup> Dz. Urz. WE 2002 C 45/3, cyt. dalej jako „Obwieszczenie”.
- <sup>6</sup> T. jedn. Dz. U. 2003, Nr 86, poz. 804 z późniejszymi zmianami, cyt. dalej jako „uokik”.
- <sup>7</sup> Dz. U. Nr 93, poz. 891.
- <sup>8</sup> Dz. U. Nr 130, poz. 1380, cyt. dalej jako „rozporządzenie”.
- <sup>9</sup> Autor niniejszego artykułu proponuje wprowadzenie do polskiego języka prawniczego terminu „Program darowania lub obniżania kar” (w skrócie: Program); z uwagi na to, że jednak w literaturze innych państw, ale także w Polsce, używa się wciąż jeszcze często angielskiego terminu *Leniency Programme*, będzie on także zamiennie stosowany w tym artykule.
- <sup>10</sup> Dz. Urz. WE 1996 C 207/4. Do dnia 13.02.2002 r. z programu darowania lub obniżenia kar pieniężnych skorzystało na podstawie powyższego Obwieszczenia ponad 80 przedsiębiorstw. Trzy przedsiębiorstwa skorzystały z instytucji darowania kary pieniężnej. Zob. <http://europa.eu.int/rapid/pressreleases/>.
- <sup>11</sup> Zob. wypowiedź M. Montiego – wspólnotowego Komisarza ds. Konkurencji - *Commission adopts new leniency policy for companies which give information on cartels* (<http://europa.eu.int/rapid/pressreleases/>).
- <sup>12</sup> Zob. wyrok TS z 15.07.1970 r. w sprawie 41/69 *ACF Chemiefarma NV v. Komisja* (Zb. Orz. 1970, 661); wyrok TS z dnia 16.12.1975 r. w połączonych sprawach 40-48/73, 50/73, 54-56/73, 113-114/73 *Coöperatieve vereniging „Suiker Unie i inni v. Komisja* (Zb. Orz. 1975, 1633); wyrok SPI z dnia 27.02.1992 r. w sprawie T-19/91 *Vichy v. Komisja* (Zb. Orz. II 1992, 415); wyrok SPI z dnia 21.02.1995 r. w sprawie T 29/92 *SPO v. Komisja* (Zb. Orz. 1995, II-295); wyrok S.A.M. z dnia 01.03.1995 r., sygn. akt XVII Amr 63/94, „Wokanda” 1996, nr 2; wyrok S.A.M. z dnia 30.06.1998 r., sygn. akt XVII Ama 18/98, „Wokanda” 1999, nr 9; wyrok S.A.M. z dnia 06.01.1999 r., sygn. akt XVII Ama 69/98, niepublikowany.
- <sup>13</sup> Zob. <http://www.globalcompetitionforum.org/europe.htm>.

## Bibliografia

- Arbault, F. 2002. Commission adopts eight new decisions imposing fines on hard-core cartels. *Competition Policy Newsletter*, nr 1.
- Arbault, F., Peiro, F. 2002. The Commission's new notice on immunity and reduction of fines in cartel cases: building on success. *Competition Policy Newsletter*, nr 2.
- Barlingen, van B. 2003. The European Commission's Leniency Notice after year of operation. *Competition Policy Newsletter*, Nr 2.
- Bellamy & Child 2001. *European Community Law of Competition*. 5<sup>th</sup> ed.. Ed. By Roth P.M., Londyn: Sweet & Maxwell.
- Król-Bogomilska, M. 2001. *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa. Wyd. KiK,

- Górniok, O. 1996. Wspólnotowe, europejskie, gospodarcze prawo karne? *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, Nr 7 – 8.
- Joshua, J. 1999. Cartel enforcement. *Competition Policy Newsletter*, Nr 1.
- Mik, C. 2000. *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*. Tom I. Warszawa: C.H. Beck,
- Richardson, R. 1999. Guidance without guidance – A European Revolution in Fining Policy? The Commission's New Guidelines on Fines. *European Competition Law Review*, Nr 7.
- Sachajko, M. 2002. Istota i charakterystyka prawna antymonopolowych kar pieniężnych. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, Nr 1.
- Skoczny, T. 1999. Dostosowanie prawa polskiego do prawa wspólnotowego w zakresie antymonopolowego prawa materialnego, w: *Wybrane problemy i obszary dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*. Pod redakcją P. Saganka i T. Skoczego, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Spink, P.M. 1999. Recent Guidance on Fining Policy. *European Competition Law Review*, Nr 2.
- Wils, W.P.J. 1998. The Commission's new method for calculating fines in antitrust cases. *European Law Review*, Nr 23.