

*Postępowanie odwoławcze
od decyzji organów regulacyjnych
niesie zagrożenia
dla przedsiębiorców*

Michał Magdziak

Synteza

- Brak terminu zobowiązującego organ regulacyjny (w tym przypadku Prezesa UOKiK, Prezesa URE, Prezesa UKE i Prezesa UTK) do przekazania do sądu odwołania od jego własnej decyzji uderza w przedsiębiorców i powoduje nieuzasadnione przetrzymywanie odwołań i wydłużanie postępowań.
- Należy zobowiązać organ do przekazywania odwołania w oznaczonym terminie tak, aby nie był w uprzywilejowanej sytuacji względem przedsiębiorcy.
- Nie obowiązuje wyraźna regulacja obejmująca swoim zasięgiem czas pomiędzy wniesieniem przez przedsiębiorcę odwołania na ręce danego organu a przekazaniem skargi do sądu. Organy regulacyjne nie podlegają wówczas rygorom procedury administracyjnej, zaś procedura cywilna jest na swój sposób „zawieszona” – rozpoczyna się dopiero w momencie przekazania odwołania do sądu. To dodatkowo potęguje i tak niejasną sytuację przedsiębiorców.
- Konieczne jest wprowadzenie kontroli działalności organów regulacyjnych, w tym możliwości **zaskarżenia jego bezczynności** w zakresie przekazania sprawy do wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie 54 § 2 oraz art. 55 p.p.s.a.
- Odwołania od decyzji wskazanych organów są wnoszone do sądu za ich pośrednictwem. A decyzje te często mają rygor natychmiastowej wykonalności – mimo wniesienia odwołania przedsiębiorcy muszą się do nich zastosować.
- **Zbyt krótki termin** na wniesienie odwołania od decyzji danego organu do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie pozwala na skuteczne zaskarżenie decyzji. Regulacja ta ogranicza prawo do obrony, a także może naruszać konstytucyjne prawo do sądu przysługujące przedsiębiorcy.
- Należy czerpać wzorce z innych systemów prawnych, gdzie termin ten jest znacznie dłuższy, a prawo do obrony jest fundamentem prowadzonego postępowania. Powinien on być **wydłużony do 30 dni**.
- Należy zobowiązać organ antymonopolowy do rzetelnego uzasadniania postanowienia o wszczęciu postępowania; dla przykładu: art. 88 ust. 2 u.o.k.k. powinien zawierać **zobowiązanie Prezesa UOKiK do doręczenia przedsiębiorcy postanowienia** o wszczęciu postępowania, **nie zaś zawiadomienia o wydaniu takiego postanowienia**; rzetelne uzasadnienie postanowienia da przedsiębiorcy znajomość motywów, jakimi kierował się Prezes UOKiK w jego wydawaniu oraz dowodów uzasadniających wszczęcie postępowania.

Opis przypadku

1. Specyfika postępowania odwoławczego od decyzji organów regulacyjnych.

Niniejsze opracowanie odnosi się do postępowania odwoławczego od decyzji następujących organów regulacyjnych:

- Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezesa UOKiK);
- Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki (dalej: Prezesa URE);
- Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej (dalej: Prezesa UKE);
- Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezesa UTK).

Organy te odgrywają znaczącą rolę w funkcjonowaniu gospodarki. Regulują jej poszczególne segmenty, zaś ich decyzje mają ogromny wpływ na sytuację przedsiębiorców funkcjonujących w danych dziedzinach gospodarki. Głównym narzędziem ich działania jest możliwość wydawania decyzji administracyjnych, które kształtują i egzekwują politykę państwa w dziedzinie zadań przydzielonych danym organom. Mają m. in. **możliwość nakładania kar pieniężnych**. Od decyzji tych organów przysługuje odwołanie do sądu. Obowiązujące regulacje dotyczące formy postępowań odwoławczych budzą jednak znaczne kontrowersje.

Odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK zostało uregulowane w art. 81 Ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów¹ (dalej: u.o.k.k.) oraz w art. 479²⁸ – 479⁴⁵ w Kodeksie postępowania cywilnego² (dalej: k.p.c.). Odwołanie od decyzji Prezesa URE reguluje art. 30 Prawa energetycznego³ (dalej: PE) oraz art. 479⁴⁶ – 479⁵⁶ k.p.c. Odwołanie od decyzji Prezesa UKE zostało uregulowane w art. 206 Prawa telekomunikacyjnego⁴ (dalej: PT) oraz w art. 479⁵⁷ – 479⁶⁷ k.p.c. W przypadku tego organu dotyczy ono decyzji z mocy ustawy zaskarżalnych do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, które wymienia wspomniany art. 206 PT. Z kolei odwołania od decyzji Prezesa UTK zostały uregulowane w art. 479⁶⁸ – 479⁷⁸ k.p.c.

Postępowania odwoławcze od decyzji organów regulacyjnych noszą miano postępowań „hybrydowych”. Specyfika takiej procedury polega na **połączeniu postępowania administracyjnego oraz postępowania cywilnego**. Początkowa faza postępowania to zwykła procedura administracyjna, prowadzona przed danym organem. Końcem tego etapu jest wydanie przez dany organ decyzji administracyjnej. Kolejna faza to wniesienie odwołania od decyzji w terminie dwóch tygodni od jej doręczenia. Odwołanie to nie jest jednak wnoszone do sądu administracyjnego (jak w przypadku „zwykłych” postępowań administracyjnych), lecz do sądu cywilnego. Właściwym sądem w przypadku takich spraw jest Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Odwołanie jest wnoszone do sądu za

¹ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50 poz. 331 ze zm.).

² Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43 poz. 296 ze zm.).

³ Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 54 poz. 348 ze zm.).

⁴ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171 poz. 1800 ze zm.).

pośrednictwem odpowiedniego organu. Postępowanie przed sądem jest prowadzone według przepisów procedury cywilnej. W kompetencji organu znajduje się obowiązek nadania odwołaniu dalszego biegu – przekazania go do sądu. I to właśnie ta regulacja rodzi największe problemy.

2. Uprawnienia organu regulacyjnego powinny iść w parze z jego obowiązkami.

Pierwszym ze wspomnianych problemów jest kwestia precyzyjnego określenia terminu przekazania do sądu odwołania przez organ regulacyjny. Dla przykładu: zgodnie z art. 81 ust. 2 u.o.k.k. odwołanie powinno być przekazane do sądu **niezwłocznie**. Podobnie określają to przepisy k.p.c. właściwe dla postępowań przed poszczególnymi organami. Ustawodawca nie wyznacza jednak dokładnego terminu, który w jasny sposób nakładałby określone obowiązki na określony organ. Przez pojęcie „niezwłocznie” rozumie się działanie „bez zbędnego opóźnienia”. Określenie to ma służyć zachowaniu obowiązującej w postępowaniu administracyjnym zasady szybkości działania, która jest określona m. in. w art. 12 Kodeksu postępowania administracyjnego⁵ (dalej: k.p.a.) czy art. 11 Ustawy o swobodzie działalności gospodarczej⁶ (dalej: u.s.d.g.). Zakazuje to organowi administracji bezzasadnego przetrzymywania odwołań bez nadawania sprawie dalszego biegu⁷. Praktyka jest jednak zupełnie inna. **„Niezwłoczne” przekazywanie odwołań stało się furtką do bezzasadnego ich przetrzymywania.** Podobną rolę pełnią art. 81 ust. 3 oraz ust. 4 u.o.k.k. W tym przypadku dają one organowi antymonopolowemu szerokie uprawnienia. Stanowią one, iż Prezes UOKiK może, nie przekazując odwołania sądowi, *„uchylić albo zmienić swoją decyzję w całości lub w części, o czym bezzwłocznie powiadamia stronę, przesyłając jej nową decyzję, od której stronie przysługuje odwołanie”*. Ponadto Prezes może *„w uzasadnionych przypadkach, przeprowadzić dodatkowe czynności, zmierzające do wyjaśnienia zarzutów podniesionych w odwołaniu”*. Podobną rolę pełnią art. 479⁴⁸, art. 479⁵⁹ oraz art. 479⁷⁰ k.p.c. Mają one jednakowe, następujące brzmienie: *„Jeżeli Prezes Urzędu uzna odwołanie za słuszne, może – nie przekazując akt sądowi – uchylić albo zmienić swoją decyzję w całości lub w części, o czym bezzwłocznie powiadamia stronę, przesyłając jej nową decyzję, od której stronie służy odwołanie.”* i odnoszą się odpowiednio (w odniesieniu do wskazanych przepisów) do Prezesa URE, Prezesa UKE oraz Prezesa UTK. Powoduje to, iż organ regulacyjny **posiada w zasadzie nieograniczony czas na przygotowanie się do postępowania przed sądem**, gdy przekaże już odwołanie od swojej decyzji. Dodatkowym wzmocnieniem pozycji organów regulacyjnych jest natychmiastowa wykonalność ich decyzji (jeśli została nadana). Uderza to w sposób znaczny w przedsiębiorców. Jest to przyczyną znacznej nierówności broni na niekorzyść kontrolowanego przedsiębiorcy, który jest zobowiązany do wniesienia odwołania w ciągu dwóch tygodni. Ponadto, przedsiębiorca często wnosi odwołanie od decyzji podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, które to odwołanie nie jest przekazywane do sądu. Powołane przepisy określają tzw. procedurę „samokontroli” organu. Powinna ona służyć rzeczywistej rewizji błędnych

⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30 poz. 168 ze zm.)

⁶ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173 poz. 1807 ze zm.)

⁷ Kohutek K., Sieradzka M. *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. LEX, 2008.

decyzji organu regulacyjnego. W rzeczywistości powoduje przewlekłość prowadzonych postępowań. Wątpliwości budzą zwłaszcza owe „dodatkowe czynności” (w przypadku postępowania przed Prezesem UOKiK), bliżej nieokreślone, które dają możliwość wydłużania postępowania bez żadnej ich kontroli.

Problemem jest także określenie, jakiej procedurze podlega organ regulacyjny w czasie pomiędzy złożeniem przez przedsiębiorcę odwołania na jego ręce a przekazaniem przez Prezesa odwołania do sądu. W przypadku Prezesa UOKiK prawidłowy pogląd na ten temat wyraził Sąd Antymonopolowy (poprzednik Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów) w wyroku z dnia 13 sierpnia 2001 r., sygn. akt XVII Ama 95/00⁸ stwierdzając, że **procedura cywilna znajduje zastosowanie dopiero w momencie przekazania przez Prezesa UOKiK odwołania wraz z aktami sprawy do sądu**. Do tego momentu organ antymonopolowy podlega rygorom procedury administracyjnej. Tym samym leżą na nim obowiązki związane z działaniem „bez zbędnej zwłoki”. Odmienny pogląd na ten temat wyraził Naczelny Sąd Administracyjny w uchwale składu 7 sędziów z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. akt II GPS 6/09⁹. **Sąd uznał bowiem, że momentem wszczynającym procedurę cywilną jest moment przekazania przez przedsiębiorcę odwołania od decyzji organu antymonopolowego na jego ręce**. Taka interpretacja ma szczególny skutek. Oznacza to, iż Prezes UOKiK nie podlega wówczas standardom określonym w procedurze administracyjnej. Przedsiębiorcy nie przysługuje zaś skarga na opieszałość Prezesa UOKiK do sądu administracyjnego. Tym samym działanie organu antymonopolowego nie podlega żadnej kontroli. W przypadku interpretacji dokonywanej zgodnie z pierwszym z powołanych orzeczeń zastosowanie miałby art. 54 § 2 oraz art. 55 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi¹⁰ (dalej: p.p.s.a.). Pierwszy z nich stanowi, iż skargę na działanie, bezczynność lub przewlekłość działania organu administracji składa się za pośrednictwem tego organu, który jest zobowiązany do jej przekazania wraz z aktami sprawy oraz swoją odpowiedzią w ciągu 30 dni od dnia jej wniesienia. Art. 55 p.p.s.a. określa z kolei, iż w przypadku niedochowania przez organ wskazanego terminu, może on być ukarany grzywną. Gdy mimo kary grzywny organ nadal nie przekazuje skargi, może być ona rozpoznana przez sąd na podstawie nadesłanego przez skarżącego jej odpisu. Według obowiązującej interpretacji dokonanej przez NSA powołane przepisy nie znajdują zastosowania. W momencie wniesienia odwołania rozpoczyna się bowiem etap „cywilny” prowadzonego postępowania. W związku z tym na organie nie leżą obowiązki wynikające z procedury administracyjnej. W efekcie sytuacja przedsiębiorcy jest „zawieszona” oraz uzależniona od arbitralnego postępowania danego organu regulacyjnego. Przedsiębiorca musi czekać na przekazanie odwołania do sądu i nie posiada żadnego środka prawnego, który może to przekazanie przyspieszyć, wpływając na działanie organu administracji. Nie istnieje także regulacja sankcjonująca opieszałość organów. Z taką interpretacją przepisów regulujących postępowania odwoławcze nie można się zgodzić. Rolą sądów

⁸ LEX, nr 55977

⁹ ONSA WSA 2010, nr 4, poz. 56, LEX nr 558248.

¹⁰ Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz. 270 ze zm.).

administracyjnych jest kontrola działania organów administracji. Niezrozumiałe jest wyłączenie określonych organów spod tej kontroli tylko i wyłącznie z uwagi na specyfikę danego postępowania.

Opierając się na przykładzie postępowania przed Prezesem UOKiK należy wskazać kolejny problem. Jest to nadawanie przez Prezesa UOKiK **rygoru natychmiastowej wykonalności** jego decyzjom. Podstawą tego jest art. 90 u.o.k.k., który stwierdza, iż „Prezes Urzędu może nadać rygor natychmiastowej wykonalności decyzji w całości lub w części, jeżeli wymaga tego ochrona konkurencji lub ważny interes konsumentów.”. Są to tzw. klauzule generalne, umożliwiające Prezesowi UOKiK ich dalece uznaniową interpretację. W związku z tym niemal każda decyzja może zostać opatrzona rygorem natychmiastowej wykonalności. Wówczas, pomimo wniesienia odwołania, decyzja organu antymonopolowego podlega wykonaniu. Wykonanie decyzji może wstrzymać na wniosek strony składającej odwołanie Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Podstawą tego jest art. 479³⁰ k.p.c. **Co jednak będzie działo się w sytuacji, gdy przedsiębiorca, który złożył odwołanie do sądu, jest pozbawiony możliwości rozpoznania wniosku ze względu na opieszałość Prezesa UOKiK w przekazaniu sprawy na drogę postępowania sądowego? Wówczas podmiot kontrolowany pozostaje bez ochrony prawnej swoich interesów.**

Uprawnienia organów regulacyjnych, które pozwalają im na przetrzymywanie odwołań od ich decyzji powinny zostać zrównoważone poprzez nałożenie na nie odpowiednich obowiązków procesowych. Należy określić termin, w którym dany organ jest **zobowiązany do przekazania do sądu odwołania od swojej decyzji**. Ponadto działanie organu w czasie pomiędzy otrzymaniem odwołania od przedsiębiorcy a jej przekazaniem do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów musi zostać poddane **kontroli sądów administracyjnych**. Tylko wówczas podmioty kontrolowane przez Prezesa UOKiK będą miały zapewnioną właściwą ochronę swoich interesów.

3. Termin na wniesienie odwołania jest zbyt krótki. Powinien zapewniać przedsiębiorcom możliwość skutecznego zabezpieczenia ich interesów.

W przypadku, gdy organ regulacyjny nie jest ograniczony terminem w zakresie przekazania odwołania swojej decyzji do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, przedsiębiorca składający odwołanie ma jasno sprecyzowany czas na złożenie odwołania. Jest to 14 dni od daty doręczenia decyzji. **Termin ten jest zdecydowanie zbyt krótki.** Nie pozwala na skuteczne wniesienie odwołania, oparte o rzeczową argumentację i dogłębną analizę uzasadnienia decyzji organu regulacyjnego. Decyzja taka kończy postępowanie administracyjne. Dopiero wówczas podmiot kontrolowany może zapoznać się z jej motywami oraz dowodami na poparcie jej tez. Termin 14 dni jest zbyt krótki nie tylko dla przedsiębiorców, ale często, także dla profesjonalnych pełnomocników. Dzieje się tak z kilku powodów:¹¹

¹¹ Turno B., *Termin na wniesienie odwołania od decyzji Prezesa UOKiK*. „Przegląd Prawa Handlowego” nr 06/2008; Kohutek K., Sieradzka M., *op. cit.*; Róziewicz-Ladoń A. *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję*. LEX 2011; Stawicki A., Stawicki E. (red.) *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz.*, LEX, 2010;

- sprawy z zakresu dziedzin znajdujących się w zakresie działania organów regulacyjnych są złożone i wymagają zarówno bogatej wiedzy prawniczej, jak i ekonomicznej, a niekiedy technicznej;
- decyzje organów są bardzo obszerne, opiewające na kilkadziesiąt stron; odpowiedź na stawiane tam zarzuty jest czasochłonna ze względów czysto technicznych;
- w toku postępowania przed danym organem przedsiębiorca ma dostęp do akt sprawy, jednak o motywach decyzji i dowodach, na jakich oparł się organ, dowiaduje się dopiero z chwilą doręczenia decyzji;
- w przypadku postępowania przed Prezesem UOKiK art. 88 ust. 2 u.o.k.k. zobowiązuje organ antymonopolowy do zawiadomienia stron o wydaniu postanowienia w przedmiocie wszczęcia postępowania antymonopolowego; stawiane tam zarzuty często nie są uzasadnione, zaś przedsiębiorcy równie często nie są w stanie ich zrozumieć;
- przedsiębiorcy mogą zdecydować się na ustanowienie profesjonalnego pełnomocnika dopiero w momencie doręczenia im decyzji organu kończącej postępowanie administracyjne.

Dwutygodniowy termin ogranicza zatem prawo przedsiębiorcy do obrony. Prawo do obrony jest składową częścią prawa do sądu, zapewnionego przez art. 45 ust. 1 oraz 77 ust. 2 Konstytucji RP. Na prawo do sądu składa się zarówno prawo do rozstrzygnięcia sprawy „*przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd*”, jak i prawo do skutecznego dochodzenia swoich praw i zachowania standardów sprawiedliwości proceduralnej. We wskazanym przypadku w zakresie pojęcia „sprawiedliwość proceduralna” zawiera się umożliwienie przedsiębiorcy złożenia wyczerpującego odwołania. To z kolei wymaga czasu. **Istniejąca regulacja budzi zatem wątpliwości konstytucyjne.**

Należy pamiętać, iż w polskiej procedurze administracyjnej **znane są przepisy wyznaczające dłuższy termin** na złożenie skargi, zażalenia bądź odwołania od decyzji. Świadczą o tym chociażby przywołane wyżej art. 54 § 2 oraz art. 55 p.p.s.a. Odwołanie od zwykłej decyzji administracyjnej może zostać wniesione w ciągu 30 dni. Ograniczenie tego czasu w przypadku odwołań od decyzji organów regulacyjnych jest nieuzasadnione.

Opierając się na procedurze dotyczącej odwołania od decyzji Prezesa UOKiK należy przypomnieć, iż polska procedura odwoławcza od decyzji organu antymonopolowego również **w przeszłości przewidywała dłuższy termin**. Działo się tak pod rządami Ustawy z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej¹². Wówczas rolę organu antymonopolowego pełnił Minister Finansów. Skargę na jego decyzję należało wnieść do Naczelnego Sądu Administracyjnego w ciągu 30 dni od dnia jej doręczenia. W Uzasadnieniu do obecnie obowiązującej u.o.k.k. nie sposób znaleźć motywu, jakim kierował się ustawodawca ustanawiając termin 14-dniowy. Można jedynie spekulować, iż motywem było zapewnienie sprawności i szybkości postępowania. Ustawodawca, kierując się szybkością obowiązującą w przepisach administracyjnych (por. powoływany przepis art. 12 k.p.a.) jednocześnie stworzył lukę w prawie mającą niebagatelne znaczenie i polegającą na tym,

¹² Dz. U. Nr 3 poz. 18.

że w istocie postępowania są wydłużane przez Prezesa UOKiK. Jednak nie na korzyść przedsiębiorców, a samego organu.

Polski ustawodawca powinien czerpać wzorce z innych krajów, w których postępowania odwoławcze od decyzji organów antymonopolowych zawierają dłuższe terminy. Poniższa tabela¹³ przedstawia czas, jaki posiadają przedsiębiorcy na wniesienie odwołania w analogicznych postępowaniach w wybranych krajach:

Państwo	Czas przysługujący przedsiębiorcy na złożenie odwołania od decyzji organu antymonopolowego.
Argentyna	15 dni
Norwegia	15 dni
Litwa	20 dni
Nowa Zelandia	20 dni roboczych
Australia	21 dni
Austria	4 tygodnie
Islandia	4 tygodnie
Wielka Brytania	4 tygodnie
Belgia	30 dni
Estonia	30 dni
Izrael	30 dni
Japonia	30 dni
Korea Płd.	30 dni
Rumunia	30 dni
Portugalia	30 dni
Słowenia	30 dni
Szwajcaria	30 dni
Tajlandia	30 dni
Tajwan	30 dni
Węgry	30 dni
Meksyk	30 dni roboczych
Francja	1 miesiąc (dot. karteli) 2 miesiące (dot. kontroli koncentracji)
Irlandia	1 miesiąc
Łotwa	1 miesiąc
Niemcy	1 miesiąc
Holandia	6 tygodni (dot. karteli)
Wenezuela	45 dni
Grecja	60 dni
Indie	60 dni
Pakistan	60 dni
Turcja	60 dni
Włochy	60 dni
Hiszpania	2 miesiące (dot. karteli)
Cypr	75 dni
Rosja	3 miesiące

¹³ Dane oparte na podstawie Turno B., *op. cit.*

Powyższa tabela dowodzi, iż zarówno kraje z naszej kultury prawnej, jak i opierające swoje systemy prawne na innych założeniach przyznają przedsiębiorcom dłuższe terminy na złożenie odwołania od decyzji organów antymonopolowych. Często jest to podyktowane właśnie zapewnieniem przedsiębiorcy prawa do skutecznej obrony.

4. Przedsiębiorcy dowiadują się o motywach wszczęcia postępowania przez Prezesa UOKiK dopiero w treści uzasadnienia decyzji kończącej postępowanie administracyjne. Tym samym możliwość zapewnienia skutecznej ochrony ich interesów w toku postępowania administracyjnego jest ograniczona.

Niniejszy punkt odnosi się do jednego spośród omawianych organów regulacyjnych. Polska regulacja dotycząca postępowania administracyjnego przed organem antymonopolowym nie zapewnia skutecznej ochrony przedsiębiorców. Organ ten nie ma bowiem obowiązku uzasadniania decyzji o wszczęciu postępowania. Zgodnie z art. 88 ust. 2 u.o.k.k. „Prezes Urzędu *wydaje postanowienie o wszczęciu postępowania antymonopolowego i zawiadamia o tym strony*”. Nie tylko zatem nie istnieje obowiązek uzasadnienia postanowienia o wszczęciu postępowania, co nawet doręczenia samego postanowienia. Organ antymonopolowy zawiadamia jedynie o tym, iż postępowanie zostało wszczęte.

Tym samym przedsiębiorca, który zostaje poddany kontroli w toku postępowania, nie ma szansy poznania motywów jego wszczęcia. Jest także pozbawiony możliwości zapoznania się z dowodami, które stały się podstawą wszczęcia postępowania.

Dobrym przykładem dla polskiego ustawodawcy powinien być sposób wszczynania postępowania antymonopolowego przez Komisję Europejską. Należy przypomnieć, iż podstawą wszczęcia takiego postępowania jest stwierdzenie naruszenia art. 101 lub art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁴ (dawniej art. 81 oraz 82 TWE¹⁵). Wszczynając postępowanie komisja doręcza przedsiębiorcom podejrzanym o naruszenie wskazanych postanowień oświadczenie o przedstawieniu zarzutów (ang. *statement of objections*). Zawiera ono m. in.:

- wskazanie dowodów, na których oparte są zarzuty;
- wyjaśnienie roli przedsiębiorcy w podejrzanym naruszeniu;
- określenie czasu trwania naruszenia;
- kwestię umyślności bądź nieumyślności naruszenia;
- określenie wagi naruszenia prawa;
- informację o zamiarze nałożenia przez Komisję kar pieniężnych.¹⁶

¹⁴ Dz. Urz. UE 2008 C 115, tekst uwzględniający zmiany wprowadzone przez protokół o sprostowaniu do Traktatu z Lizbony (Dz. Urz. UE 2009 C 290).

¹⁵ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską wersja skonsolidowana uwzględniająca zmiany wprowadzone Traktatem z Aten, podpisanym w dniu 16 kwietnia 2003 roku (Dz. Urz. UE 2006 C 321E).

¹⁶ za: Turno B., *op. cit.*

Wówczas przedsiębiorca ma możliwość ustosunkowania się do stawianych mu zarzutów i pełnego uczestnictwa w prowadzonym postępowaniu. Niezrozumiałe jest, dlaczego podobna regulacja nie obowiązuje w krajowym porządku prawnym. Uzasadnieniem dla podobnej regulacji są podstawowe zasady postępowania administracyjnego, jak: zasada zaufania uczestników postępowania do władzy publicznej (art. 8 k.p.a.), zasada czuwania przez organ administracji nad interesem strony (art. 9 k.p.a.), czy zasada czynnego udziału strony w prowadzonym postępowaniu administracyjnym (art. 10 k.p.a.). Ponadto art. 10 § 2 k.p.a. podkreśla, iż od zachowania tej ostatniej zasady organy mogą odstąpić tylko w przypadkach, „*gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną*”. W postępowaniu przed Prezesem UOKiK wystąpienie niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego jest wątpliwe, zaś groźąca niepowetowana szkoda materialna zazwyczaj odnosi się tylko i wyłącznie do podmiotów kontrolowanych w zakresie przez nich prowadzonej działalności w wyniku prowadzonego w ich sprawie postępowania. Powyższe ogólne zasady określone w k.p.a. nie znajdują zastosowania, co po raz kolejny dowodzi znacznych ograniczeń w pozycji przedsiębiorców. Ci ostatni dowiadują się o motywach kierujących organem dopiero w decyzji kończącej postępowanie. Ich udział w prowadzonej procedurze administracyjnej jest iluzoryczny. Co więcej, mają jedynie 14 dni na odwołanie się od decyzji kończącej często żmudne postępowania, w których decyzje są bardzo obszerne.

Innym pozytywnym przykładem jest postępowanie przed Prezesem UKE. Art. 15 PT stanowi, iż:

„Prezes UKE przed podjęciem rozstrzygnięcia w sprawach:

- 1) określenia rynku właściwego, (...) a także jego analizy i wyznaczenia przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji rynkowej lub przedsiębiorców telekomunikacyjnych zajmujących kolektywną pozycję znaczącą, lub uchylecia decyzji w tej sprawie,*
- 2) nałożenia, zniesienia, utrzymania lub zmiany obowiązków regulacyjnych w stosunku do przedsiębiorcy telekomunikacyjnego o znaczącej pozycji lub nieposiadającego takiej pozycji,*
- 3) decyzji dotyczących dostępu telekomunikacyjnego (...),*
- 4) innych wskazanych w ustawie*

– przeprowadza postępowanie konsultacyjne, umożliwiając zainteresowanym podmiotom wyrażenie na piśmie w określonym terminie stanowiska do projektu rozstrzygnięcia”

Postępowanie konsultacyjne ma na celu dokonanie ustaleń mających znaczenie dla ostatecznej decyzji organu. Z punktu widzenia omawianego zagadnienia szczególne znaczenie ma art. 16 zd. 1 PT stwierdzający, iż „*Prezes UKE ogłasza rozpoczęcie postępowania konsultacyjnego, określając przedmiot i termin postępowania konsultacyjnego i udostępniając projekt rozstrzygnięcia wraz z uzasadnieniem*”. Niezrozumiałe jest, dlaczego podobny obowiązek nie dotyczy Prezesa UOKiK.

Kolejny przykład funkcjonujący w praktyce krajowej to postępowanie podatkowe. W przypadku wszczęcia takiego postępowania **podmiot kontrolowany otrzymuje postanowienie o jego wszczęciu** wraz z kompletem

wszystkich dokumentów zgromadzonych dotychczas w sprawie (np.: deklaracji podatkowych, faktur, umów, protokołów przesłuchań strony bądź świadków, pism uzyskanych od innych urzędów, wyjaśnień i oświadczeń składanych przez stronę, wydruków z systemu komputerowego urzędu itp.). Ponadto strona postępowania ma w każdym czasie zapewniony dostęp do akt podatkowych.¹⁷ Niezrozumiałe jest, dlaczego postępowania przed organami regulacyjnymi nie są prowadzone według takich samych standardów. Zwłaszcza, że postępowania podatkowe mają zwykle charakter najbardziej dolegliwy dla przedsiębiorców. Dowodzi to niekonsekwencji ustawodawcy w konstruowaniu zasad postępowań z zakresu różnych dziedzin administracji publicznej.

5. Konieczne są zmiany wprowadzające równouprawnienie przedsiębiorców względem organów regulacyjnych oraz możliwość ochrony ich interesów.

Zmiany, jakie należy wprowadzić, powinny dotyczyć zarówno równouprawnienia przedsiębiorców względem organów regulacyjnych, jak i umożliwienia skutecznej ochrony ich interesów. Wątpliwości budzi argument, iż dany organ znajduje się w uprzywilejowanej sytuacji ze względu na to, iż jest rzecznikiem interesu publicznego. Postępowanie cywilne opiera się na równorzędności stron. W parze z tym powinna iść równość broni. Dlaczego zatem dany organ nie jest zobowiązany do zachowania analogicznego do przedsiębiorcy terminu? W sposób oczywisty narusza to powołaną równorzędność stron.

Konieczne są zatem następujące zmiany:

- ustanowienie terminu, w którym organ regulacyjny jest zobowiązany do przekazania odwołania od swojej decyzji wraz z aktami sprawy do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
- wprowadzenie kontroli działalności organów regulacyjnych, w tym możliwości zaskarżenia jego bezczynności w zakresie przekazania sprawy do wojewódzkiego sądu administracyjnego na podstawie 54 § 2 oraz art. 55 p.p.s.a.;
- wydłużenie terminu, w jakim przedsiębiorca może wnieść odwołanie od organu regulacyjnego do 30 dni;
- zobowiązanie organu antymonopolowego do rzetelnego uzasadniania postanowienia o wszczęciu postępowania; dla przykładu: art. 88 ust. 2 u.o.k.k. powinien zawierać zobowiązanie Prezesa UOKiK do doręczenia przedsiębiorcy postanowienia o wszczęciu postępowania, nie zaś zawiadomienia o wydaniu takiego postanowienia; rzetelne uzasadnienie postanowienia da przedsiębiorcy znajomość motywów, jakimi kierował się Prezes UOKiK w jego wydawaniu oraz dowodów uzasadniających wszczęcie postępowania.

Postulowane zmiany z pewnością przyniosą pozytywny efekt i pozwolą przedsiębiorcom skutecznie bronić ich interesów, bez obecnie występujących zagrożeń.

¹⁷ <http://www.kontrola-skarbowa.com.pl/postepowanie-podatkowe.html>

Bibliografia

1. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów wraz z Uzasadnieniem projektu Ustawy(Dz. U. Nr 50 poz. 331 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U Nr 43 poz. 296 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. Nr 54 poz. 348 ze zm.).
4. Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. Nr 171 poz. 1800 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. Nr 30 poz. 168 ze zm.) .
6. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173 poz. 1807 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. Nr 153 poz. 270 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej (Dz. U. Nr 3 poz. 18.).
9. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Dz. Urz. UE 2008 C 115, tekst uwzględniający zmiany wprowadzone przez protokół o sprostowaniu do Traktatu z Lizbony (Dz. Urz. UE 2009 C 290).
10. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską wersja skonsolidowana uwzględniająca zmiany wprowadzone Traktatem z Aten, podpisanym w dniu 16 kwietnia 2003 roku (Dz. Urz. UE 2006 C 321E).
11. Kohutek K., Sieradzka M. *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz.* LEX, 2008.
12. Różewicz-Ładoń A. *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję.* LEX 2011.
13. Stawicki A., Stawicki E. (red.) *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz.,* LEX, 2010.
14. Turno B., *Termin na wniesienie odwołania od decyzji Prezesa UOKiK.* „Przegląd Prawa Handlowego” nr 06/2008.
15. Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 13 sierpnia 2001 r., sygn. akt XVII Ama 95/00 (LEX, nr 55977).
16. Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 23 lutego 2010 r., sygn. akt II GPS 6/09 (ONSA WSA 2010, nr 4, poz. 56, LEX nr 558248).
17. <http://www.kontrola-skarbowa.com.pl/postepowanie-podatkowe.html>

Forum Obywatelskiego Rozwoju

FOR zostało założone w 2007 roku przez prof. Leszka Balcerowicza, aby skutecznie chronić Twoją wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym. Naszym celem jest zmiana świadomości Polaków oraz obowiązującego i planowanego prawa w kierunku wolnościowym.

FOR realizuje swoje cele poprzez organizację debat oraz publikację raportów i analiz podejmujących ważne tematy społeczno-gospodarcze, a w szczególności: stan finansów publicznych, sytuację na rynku pracy, wolność gospodarczą, wymiar sprawiedliwości i tworzenie prawa. Z inicjatywy FOR w centrum Warszawy i w Internecie został uruchomiony licznik długu publicznego, który zwraca uwagę na problem rosnącego zadłużenia państwa. Działania FOR to także projekty z zakresu edukacji ekonomicznej oraz udział w kampaniach na rzecz zwiększania frekwencji wyborczej.

Wspieraj nas!

Pomóż nam chronić Twoją wolność oraz promować prawdę i zdrowy rozsądek w dyskursie publicznym.

Zdrowy rozsądek oraz wolnościowy punkt widzenia nie obronią się same. Potrzebują zaplanowanego, wytężonego i skutecznego wysiłku oraz Twojego wsparcia.

Jeśli jest Ci bliski porządek społeczny szanujący Twoją wolność i obawiasz się nierozsądnych decyzji polityków udających na Twój koszt Świętych Mikołajów, poprzyj nasze działania swoim darem pieniężnym. Twój dar umożliwia nam działalność oraz potwierdza słuszność i skuteczność naszego wysiłku.

Każda darowizna jest dla nas ważna. Potrzebujemy zwłaszcza regularnego wsparcia. Zachęcamy do dokonywania nawet niewielkich, lecz regularnych wpłat.

Już dziś pomóż nam chronić Twoją wolność - obdarz nas swoim wsparciem i zaufaniem.

Wyślij przelew na konto FOR (w PLN): 68 1090 1883 0000 0001 0689 0629

Fundacja Forum Obywatelskiego Rozwoju - FOR
Al. J. Ch. Szucha 2/4 lok. 20
00-582 Warszawa

Kontakt

tel. +48 22 628 85 11, fax +48 22 213 37 85
e-mail: info@for.org.pl
www.for.org.pl

Kontakt do autora analizy

Micha Magdziak
tel. +48 519 491 934
e-mail: michal_magdziak@interia.pl