Marek Sachajko

Administracyjna kara pieniężna jako element systemu sankcjonowania naruszeń wspólnotowych oraz polskich zakazów praktyk ograniczających konkurencję

Motywem publicznoprawnej ochrony konkurencji jest ochrona mechanizmu wolnej/skutecznej konkurencji, która jest ograniczana lub eliminowana w wyniku praktyk ograniczających konkurencję.[1] Konsekwencją naruszenia tego mechanizmu, zagrażającemu lub naruszającemu interes publiczny, w wyniku antykonkurencyjnych zachowań jest zastosowanie środków sankcjonowania o charakterze publicznym. Środki publicznoprawnego sankcjonowania naruszeń zakazów praktyk ograniczających konkurencję mogą być m.in. administracyjno-prawne. Wówczas antykonkurencyjne zachowania przedsiębiorców i/lub ich związków są uznawane jako delikt typu administracyjnego i, w konsekwencji, eliminowane - w trybie antymonopolowej procedury administracyjnej - poprzez zastosowanie administracyjnych środków władczych, które mogą zostać nałożone wyłącznie przez organy ochrony konkurencji, które są organami administracji. Konsekwencją tego sposobu normowania jest zastosowanie środków właściwych dla administracji (tj. decyzji) oraz ich egzekwowanie przy użyciu środków przymusu administracyjnego. Podstawowym środkiem sankcjonowania naruszeń zakazów praktyk ograniczających konkurencję jest nakaz zaniechania stosowania praktyki w sytuacji stwierdzenia naruszenia zakazu oraz uznania tej praktyki za ograniczającą konkurencję. Do systemu sankcjonowania naruszeń zakazów praktyk ograniczających konkurencję zaliczyć należy także kary pieniężne.

Kary pieniężne przewidziane w prawie ochrony konkurencji, są środkiem prawnym należącym do gałęzi prawa administracyjnego, mającym na celu zapewnienie wykonania obowiązków administracyjnych oraz wzmocnienie ochrony wolności konkurencji. Kary te wymierzane są za zachowania sprzeczne z sankcjonowanymi normami prawa ochrony konkurencji. Podstawą ich nałożenia jest naruszenie obowiązków antymonopolowych. 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.[2] Tak więc, kara pieniężna jest rodzajem sankcji administracyjno-karnej[3] - kary administracyjnej.[4]

---

[1] C. Kosikowski, T. Ławicki, *Ochrona prawna konkurencji i zwalczanie praktyk monopolistycznych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1994, str. 21.

[2] M. Sachajko, *Istota i charakterystyka prawna antymonopolowych kar pieniężnych,* „RPEiS", 2002, z. 1.

[3] Zob. O. Górniok, *Wspólnotowe, europejskie, gospodarcze prawo karne ?*, „PUG" 1996, nr 7 – 8; wyrok S.A.M. z dnia 11.03.1998 roku, sygn. akt XVII Ama 69/98, niepublikowany.

[4] Zob. glosę Z. Leońskiego do uchwały SN z dnia 24.06.1992 r., sygn. akt III CZP 70/92, publikowaną w „OSP" 1993, z. 3, s. 136 i nast. Szerzej o instytucji kary administracyjnej zob. W. F. Dąbrowski, *Orzecznictwo karno-*

Kary pieniężne unormowane w prawie ochrony konkurencji pełnią różne funkcje i mają za zadanie realizację odmiennych celów, wynikających z charakteru prawnego czynu oraz różnorodnych przesłanek ich nałożenia. Trzeba przede wszystkim podkreślić, iż kary te mogą być nakładane zarówno za popełnienie czynów mających postać praktyk ograniczających konkurencję, a więc zachowań zakazanych z mocy prawa, jak i na podstawie przepisów dotyczących koncentracji przedsiębiorców, czyli wymierzane są także za zachowania, których kontrola oparta została na zasadzie nadzoru – a więc zachowań, co do zasady, prawnie dozwolonych. Z uwagi na powyższą różnicę należy stwierdzić, iż kary nakładane za praktyki ograniczające konkurencję mają za zadanie represję i stworzenie dolegliwości jej adresatowi, który naruszył zakaz ustawowy.[5] Ich celem jest zlikwidowanie bezprawnej działalności i zapobieganie ponownemu jej wykonywaniu, tak aby ich stosowanie nie prowadziło jedynie do wyeliminowania bieżącego naruszenia.[6] Poza zakresem niniejszego opracowania pozostają kary nakładane na adresatów za naruszenie norm proceduralnych prawa ochrony konkurencji jak też norm dotyczących koncentracji przedsiębiorców.

We wspólnotowym prawie pierwotnym brak jest norm prawnych, które regulowałyby odpowiedzialność karno-administracyjną za zachowania naruszające zakaz praktyk ograniczających konkurencję. Normy prawne o charakterze karno-administracyjnym uregulowane zostały w przepisach tzw. „wtórnego" prawa wspólnotowego - Rozporządzeniu (WE) Nr 1/2003 Rady z 16.12.2003 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji określonych w art. 81 i 82 TWE.[7] Jest charakterystyczne, że prawodawca wspólnotowy, w przeciwieństwie do polskiego, wskazał charakter prawny kary pieniężnej; uczynił to stwierdzając, iż „decyzje nakładające kary pieniężne na podstawie tych przepisów nie mają charakteru karno-prawnego" (art. 23 ust. 5 R 1/2003).[8] Jako przyczynę negowania karnoprawnego charakteru kary pieniężnej wskazanej w powyższym rozporządzeniu uważa się przede wszystkim brak kompetencji Unii Europejskiej do stanowienia norm prawa

---

administracyjne, Uniwersytet im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Prace Wydziału Prawa nr 28, Poznań 1967, str. 268 i nast.

[5] M. Sachajko, *Istota i charakterystyka prawna antymonopolowych kar pieniężnych,* „RPEiS", 2002, z. 1.

[6] Wyrok TS z 15.07.1970 r. w sprawie nr 41/69 *ACF Chemiefarma NV v. Komisja* (Zb. Orz. 1970, 661).

[7] (Dz. Urz. WE L 1, 4.01.2004, s. 1), cyt. dalej jako „R 1/2003".

[8] Podkreślić należy, iż identyczne brzmienie miał przepis art. 15 ust. 4 Rozporządzenia Rady nr 17/62 (Dz. Urz. WE 1962, 13/204). M. Górka twierdzi, iż sankcja w postaci kary finansowej posiada administracyjny charakter, a nie karny, jednakże „sama grzywna ma oczywiście charakter karny." M. Górka, *Sankcje we wspólnotowym prawie konkurencji* (w) *Pokój i sprawiedliwość przez prawo międzynarodowe*. Zbiór studiów z okazji sześćdziesiątej rocznicy urodzin Prof. J. Gilasa, pod red. C. Mika, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 1997, str. 129.

karnego. Ponadto, Komisja Europejska wskazała, iż prawo wspólnotowe nie przewiduje tego typu norm, a w konsekwencji również sankcji typu kryminalnego.[9]

Polski prawodawca unormował ten rodzaj kary w art. 101 ust. 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 roku o ochronie konkurencji i konsumentów[10]; jednakże nie określił jej charakteru prawnego. Problematyka ta była przedmiotem rozważań zarówno doktryny jak i organów ochrony prawnej.[11] W literaturze (M. Król – Bogomilska; G. Mosór) określono, iż antymonopolowe kary pieniężne pełnią przede wszystkim funkcję represyjną oraz prewencyjną.[12] Sąd Najwyższy[13] stwierdził, iż jest to kara o charakterze represyjno-wychowawczym, nakładana, z uwzględnieniem wszelkich okoliczności łagodzących i obciążających, w celu zachowania i przestrzegania obowiązującego porządku prawnego.[14] SN wskazał więc, poza elementem represji, także na względy prewencji szczególnej, dotyczącej adresata nałożonej kary. SN stwierdził też, że kara pieniężna stanowi represyjny środek oddziaływania na rynek.[15] Sąd Antymonopolowy[16] natomiast wskazał dwie zasadnicze funkcje tej kary: represyjną[17] - godzącą bezpośrednio w sferę majątkową ukaranego oraz prewencyjną[18] - mającą na celu zapobieżenie w przyszłości podobnym naruszeniom prawa.[19] Podstawą rozstrzygnięcia w sprawach tych kar, poza określonymi przesłankami materialno-prawnymi, są również przesłanki o charakterze celowościowym (np. polityka antymonopolowa).[20]

---

[9] *Surveys of the member states' powers to investigate and sanction violations of national competition laws*, European Commission, Brussels – Luxembourg, 1995, s. 67.

[10] Dz. U. Nr 122, poz. 1319 z późniejszymi zmianami; cyt. dalej jako „ustawa".

[11] Analiza dotyczyła przede wszystkim kar nakładanych na podstawie art. 14 i art. 15a ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (tj. Dz. U. 1997, Nr 49, poz. 318 z późn. zm.); jednakże charakter prawny tychże kar na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów nie uległ zmianie.

[12] Decyzje nakładające kary administracyjne w postaci kary pieniężnej od innych działań organu administracji odróżnia to, że przeważają w nich cele represyjne, polegające na zastosowaniu pewnych dolegliwości wobec podmiotów naruszających zakazy wynikające z ustawy. Nie znaczy to jednak, że funkcja represyjna jest jedyną, ale posiada ona znaczenie podstawowe. G. Mosór, *Decyzje organu antymonopolowego*, „OMT", 1989, nr 11 – 12; M. Król–Bogomilska *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym,* Wyd. KiK, Warszawa 2001, str. 38 i nast. Por. też. wyrok SN z dnia 27.08.2003 r., sygn. akt I CKN 185/03, „Dz. Urz. UOKiK", 2004, nr 1.

[13] Cyt. dalej jako „SN".

[14] Wyrok SN z dnia 24.04.1996 r., sygn. akt I CRN 49/96, „OSNCP" 1996, nr 9, poz. 124.

[15] Wyrok SN z dnia 27.08.2003 r., sygn. akt I CKN 185/03, „Dz. Urz. UOKiK", 2004, nr 1.

[16] Tym pojęciem będę posługiwał się dla określenia Sąd Antymonopolowego („SAM") jak też, w wyniku zmian procedury cywilnej - Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów („SOKiK").

[17] Tak samo B. Iwańska, *Ugoda w postępowaniu przed Urzędem Antymonopolowym*, „PiP", 1995, z. 8.

[18] Wyrok SAM z dnia 30.10.1996 r., sygn. akt XVII Amr 42/96, „Wokanda" 1997, nr 12.

[19] Wyrok SAM z dnia 19.11.1997 r., sygn. akt XVII Ama 42/97, niepublikowany; podobnie o celach kar; wyrok SAM z dnia 31.12.1997 r., sygn. akt XVII Ama 45/97, „Wokanda" 1999, nr 1; wyrok SAM z dnia 10.10.2001 r., sygn. akt XVII Ama 106/00, „Wokanda" 2003, nr 1; wyrok SAM z dnia 28.01.2002 r., sygn. akt XVII Ama 33/01, „Wokanda" 2003, nr 7 – 8.

[20] Wyrok SAM z dnia 01.03.1995 r., sygn. akt XVII Amr 63/94, „Wokanda" 1996, nr 2.

Administracyjna kara pieniężna, zarówno we WE jak i Polsce, może zostać nałożona na przedsiębiorstwa[21] oraz ich związki (art. 23 R 1/2003; art. 4 pkt 1 i 2 ustawy)[22] za naruszenie zakazów praktyk ograniczających konkurencję (art. 23 ust. 2 a R 1/2003; art. 101 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy), a więc za zachowania naruszające zakaz porozumień ograniczających konkurencję (określony w art. 81 TWE; art. 5 ustawy), w zakresie niewyłączonym (na podstawie art. 81 ust. 3 TWE: art. 6 i 7 ustawy), lub naruszające zakaz nadużywania pozycji dominującej [określony w art. 82 TWE lub art. 8 ustawy (art. 23 ust. 2 a R 1/2003; art. 101 ust. 1 pkt 1 ustawy)]. Podkreślić należy, iż Prezes UOKiK, jako wspólnotowy organ ochrony konkurencji, posiada uprawnienie do nałożenia kary także za naruszenie norm wspólnotowego prawa ochrony konkurencji, uregulowanych w art. 81 lub art. 82 TWE (art. 101 ust. 1 pkt 2 ustawy).

W prawodawstwie wspólnotowym jedynie zawinione naruszenie zakazu praktyk ograniczających konkurencję stanowi podstawę nałożenia administracyjnej kary pieniężnej (art. 23 ust. 2 a R 1/2003). Pierwszym rodzajem winy jest umyślność (*intentionally*), która występuje wówczas, gdy adresat naruszający zakaz ma świadomość, że zachowanie jego jest bezprawne i zakazane, a ponadto, świadomy jest bezprawnych konsekwencji swojego zachowania.[23] Drugim rodzajem winy, który stanowi karno-administracyjną podstawę

[21] Okoliczność, że spółka-córka ma własną osobowość prawną, nie może wykluczać możliwości zaliczenia jej działalności spółce-matce, mianowicie wtedy gdy spółka córka pomimo własnej osobowości prawnej, nie określa samodzielnie swoich zachowań rynkowych, lecz przestrzega w istocie zaleceń spółki-matki. [wyrok TS z dnia 14.07.1972 r. w sprawie nr 48/69 *Imperial Chemical Industries v. Komisja* (Zb. Orz. 1972, 619), publikowany w j. polskim (w:) *Zakaz porozumień ograniczających konkurencję I*. Wprowadzenie T. Skoczny, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1996, str. 103 i nast.]. Nie można nałożyć kary na oddział spółki, jeżeli nie stanowi on odrębnego podmiotu prawnego i Komisja musi prowadzić postępowanie przeciwko spółce [decyzja Komisji w sprawie *Polypropylene* z dnia 23.04.1986 r. (Dz. Urz. WE 1986 L 230/1, pkt 101), publikowana w j. polskim (w:) *Zakaz porozumień ograniczających konkurencję II*, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1996, str. 204]. Natomiast „następca prawny i gospodarczy przedsiębiorcy, którego cechuje oczywista kontynuacja może ponosić odpowiedzialność [wyrok TS z dnia 16.12.1975 r. w sprawie nr 40 – 48/73 i nast. *Suiker Unie v. Komisja* (Zb. Orz. 1975, 1633, pkt 81 - 87), publikowany w j. polskim (w:) *Zakaz porozumień ograniczających konkurencję II*. Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1996 str. 30]. Zob. też W.P.J. Wils, *The undertaking as a subject of E.C. competition law and the imputation of infringements to natural or legal person*, „ELRev." 2000, nr 25.

[22] Należy podkreślić, iż zakres podmiotowy administracyjnych kar pieniężnych obejmuje poza osobami fizycznymi, także osoby prawne jak też nie posiadające osobowości prawnej spółki prawa handlowego. W prawie polskim definicja przedsiębiorcy sformułowana została w art. 4 pkt 1 a – c ustawy. Obejmuje ona szerszy krąg podmiotów niż wynika to z ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173, poz. 1807).

[23] Szerzej o tej postaci winy zob. C.S. Kerse, *E.C. Antitrust Procedure*, Sweet&Maxwell, London, 1994, str. 255 – 257. Ukrywanie praktyki ograniczającej konkurencję, przez uczestniczące w porozumieniu podmioty, może być uznawane jako umyślne naruszenie. Decyzja Komisji w sprawie *Cast Iron and Steel Rools* (Dz. Urz. WE 1983 L 317/1), w której wykazano zostało umyślne naruszenie na podstawie m.in. kodowanego systemu komunikacji pomiędzy członkami porozumienia przebiegającego przez neutralne biuro w innym kraju, nie będącym miejscem siedziby żadnego z podmiotów – uczestników.

odpowiedzialności, jest nieumyślność i to jedynie w formie niedbalstwa (*negligence*).[24] Natomiast, druga forma winy nieumyślnej, w postaci zwykłego niedbalstwa (*inadvertence*), nie stanowi podstawy nałożenia kary pieniężnej. Również lekkomyślne zachowanie adresata nie podlega ukaraniu (art. 23 ust. 2 R 1/2003).

Do normatywnych przesłanek zaliczane są także powaga[25] oraz czas trwania naruszenia.[26] Przy ocenie powagi naruszenia uwzględnia się m.in. typ naruszenia,[27] znaczenie oraz strukturę rynku, pozycję rynkową przedsiębiorcy stosującego praktyki[28] jak też charakter zachowania (umyślność, nieumyślność).[29] Czas trwania naruszenia wpływa

---

[24] Szerzej o tej postaci winy zob. C.S. Kerse, *E.C. Antitrust Procedure*, Sweet&Maxwell, London, 1994, str. 257 – 258.

[25] Zob. C.S. Kerse, *E.C. Antitrust Procedure*, Sweet&Maxwell, London, 1994, str. 258; decyzja Komisji z dnia 30.10.1996 r. sprawie *P&O European Ferries, Stena Link, SNAT, Brittany Ferrries, North Sea Ferries* (Dz. Urz. WE 1997 L 26/23, pkt 65), dostępna w j. polskim (w:) *Zakaz porozumień ograniczających konkurencję II*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1998, str.227 i nast.; decyzja Komisji z dnia 12.12.1978 r. w sprawie *Kawasaki* (Dz. Urz. WE 1979 L 16/9), dostępna w j. polskim (w:) E. Nowińska, *Reguły konkurencji a umowy dystrybucyjne i serwisowe w zakresie pojazdów samochodowych*, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1995, str.113 i nast.; decyzja Komisji z dnia 14.12.1984 r. w sprawie *John Deere* (Dz. Urz. WE 1985 L 35/58), dostępna w j. polskim (w:) E. Nowińska, *Reguły konkurencji a umowy dystrybucyjne i serwisowe w zakresie pojazdów samochodowych*, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1995, str. 149 i nast.; wyrok TS z 15.07.1970 r. w sprawie nr 41/69 *ACF Chemiefarma NV v. Komisja* (Zb. Orz. 1970, 661); wyrok TS z dnia 07.06.1983 r. w połączonych sprawach nr 100-103/80 *S.A. Musique Diffusion Francaise (Pioneer) v. Komisja* (Zb. Orz. 1983, 1825); wyrok TS z dnia 08.11.1983 r. w połączonych sprawach nr 96-102, 104, 105, 108 i 110/82 *Societe Anonyme I.A.Z. International Belgium and others v. Komisja* (Zb. Orz. 1983, 3369).

[26] Zob. C.S. Kerse, *E.C. Antitrust Procedure*, Sweet&Maxwell, London, 1994, str. 265; decyzja Komisji z dnia 30.10.1996 r. w sprawie *P&O European Ferries, Stena Link, SNAT, Brittany Ferrries, North Sea Ferries* (Dz. Urz. WE 1997 L 26/23, pkt 67 - 69), dostępna w j. polskim (w:) *Zakaz porozumień ograniczających konkurencję II*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1998, str. 228 i nast.; decyzja Komisji z dnia 12.12.1978 r. w sprawie *Kawasaki* (Dz. Urz. WE 1979 L 16/9), dostępna w j. polskim (w:) E. Nowińska, *Reguły konkurencji a umowy dystrybucyjne i serwisowe w zakresie pojazdów samochodowych*, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1995, str. 113 i nast.; decyzja Komisji z dnia 14.12.1984 r. w sprawie *John Deere* (Dz. Urz. WE 1985 L 35/58), dostępna w j. polskim (w:) E. Nowińska, *Reguły konkurencji a umowy dystrybucyjne i serwisowe w zakresie pojazdów samochodowych*, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1995, str. 149 i nast.; wyrok TS z dnia 16.12.1975 r. w połączonych sprawach nr 40-48/73, 50/73, 54-56/73, 113-114/73 *Coöperative verenigung "Suiker Unie" UA i inni v. Komisja* (Zb. Orz. 1975, 1633).

[27] Najwyższe kary nakładane są za zachowanie antykonkurencyjne w postaci: zmowy cenowej, podziału rynku, przeciwdziałaniu integracji rynku wspólnotowego, „drapieżnego zachowania" oraz nieuzasadnionej odmowy sprzedaży. M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w polskim prawie antymonopolowym na tle europejskiego prawa wspólnotowego*, „PiP", 1998, nr 7.

[28] Decydują one o rozmiarze naruszenia zasad konkurencji lub też szkody poniesionej przez innych przedsiębiorców, a także konsumentów. O wysokości kary może decydować: stwierdzenie naruszenia prawa, które wiąże się z działaniem na rynku produktowym, o istotnym znaczeniu w sensie przemysłowym i ekonomicznym oraz stopień koncentracji rynku. M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w polskim prawie antymonopolowym na tle europejskiego prawa wspólnotowego*, „PiP", 1998, nr 7.

[29] Stwierdzenie umyślności zachowania przemawia za wyborem wyższej kary. W orzecznictwie Komisji wielokrotnie wskazane było, iż przyjmuje się domniemanie umyślności zachowania. Podstawę tej dyrektywy stanowi ustalenie, że podmiot powinien wiedzieć, że jego zachowanie jest bezprawne, a nieświadomość prawa czy też skorzystanie ze złego doradztwa nie stanowi okoliczności usprawiedliwiającej. M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w polskim prawie antymonopolowym na tle europejskiego prawa wspólnotowego*, „PiP", 1998, nr 7.

również, w sposób dość istotny, na wysokość kary, a jego ciągłość uznawana jest jako okoliczność wysoce obciążająca.[30]

Poza powyższymi przesłankami należy wskazać i te, które wykształciły się w wyniku działań, zarówno orzeczniczych jak też pozaorzeczniczych, Komisji.[31] Wśród tych ostatnich wymienić należy, wydawane przez Komisję, akty niewiążące prawnie w postaci corocznych raportów dotyczących polityki konkurencji oraz tzw. wytyczne administracyjne (*guidelines*). Podstawowe znaczenie posiadają Wyjaśnienia Komisji, dotyczące określania wysokości kar pieniężnych nakładanych na podstawie art. 15 ust. 2 a R 17/62 i art. 65 ust. 5 Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali,[32] wskazujące przesłanki, którymi powinny kierować się organy ochrony konkurencji, rozważając możliwość nałożenia kary.

W Wyjaśnieniach jako podstawy określenia wysokości kar wskazane zostały normatywne przesłanki – powaga naruszenia oraz czasookres jego trwania.[33]

Dokonany został podział na lekkie,[34] poważne[35] oraz bardzo poważne[36] naruszenia.[37]

---

[30] M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w polskim prawie antymonopolowym na tle europejskiego prawa wspólnotowego*, „PiP", 1998, nr 7; decyzja Komisji z dnia 16.12.1985 r. w sprawie *Sperry New Holland* (Dz. Urz. WE 1985 L 376/21), dostępna w j. polskim (w:) E. Nowińska, *Reguły konkurencji a umowy dystrybucyjne i serwisowe w zakresie pojazdów samochodowych*, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1995, str. 171 i nast.

[31] P.M. Spink, *Recent Guidance on Fining Policy*, „ECLR", 1999, nr 2.

[32] Guidelines on the method of setting fines imposed pursuant to Article 15(2) of the Regulation No 17 and Article 65(5) of the ECSC Treaty (Dz. Urz. WE 1998 C 9/3); Jest ono dostępne także pod adresem internetowym: http://www.europa.eu.int/comm/competition/antitrust/legislation/98c9_en.html Dostępne w j. polskim (w:) *Prawo konkurencji Wspólnoty europejskiej, Źródła Tom 1: Reguły generalne.* Wybór i opracowanie: T. Skoczny, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002, str. 365 i nast. Komisja przy redagowaniu tych wytycznych wzięła pod uwagę tak przesłanki normatywne oraz orzecznictwo TS oraz Komisji. Problematykę tę poruszał też W.P.J. Wils, *The Commision's new method for calculating fines in antitrust cases*, „ELR", 1998, nr 23 oraz R. Richardson, *Guidance without guidance – A European Revolution in Fining Policy? The Commission's New Guidelines on Fines*, „ECLR" 1999, nr 7.

[33] Przy ustaleniu wysokości kary pieniężnej należy uwzględnić ciężar i czas trwania naruszenia jak też związek normatywny i gospodarczy, w jaki wpisuje się sporne zachowanie, rodzaj ograniczeń konkurencji oraz ilość i znaczenie zaangażowanych przedsiębiorstw. Wyrok TS z dnia 16.12.1975 r. w sprawie nr 40 – 48/73 i nast. *Suiker Unie v. Komisja* (Zb. Orz. 1975, 1633, pkt 11), dostępny w j. polskim (w:) *Zakaz porozumień ograniczających konkurencję II*, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1996, str. 16.

[34] Do kategorii tej zaliczyć należy stosowanie ograniczeń w handlu, zwykle natury wertykalnej, ale wywierających ograniczony wpływ na rynek, a także wpływających na znaczącą, lecz relatywnie ograniczoną część rynku Wspólnoty.

[35] Do kategorii tej zaliczyć należy horyzontalne lub wertykalne ograniczenia w handlu, lecz o większym stopniu intensywności, wywierające wpływ na szerszy rynek i mające wpływ na większe obszary rynku. Mogą one polegać na nadużyciu pozycji dominującej. Wyrok SPI 27.02.1992 r. w sprawie nr T – 19/91 *Vichy v. Komisja* (Zb. Orz. II 1992, 415, pkt 4), dostępny w j. polskim (w:) *Zakaz porozumień ograniczających konkurencję a selektywna dystrybucja*. Wprowadzenie T. Skoczny, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1995, str. 149.

[36] Do kategorii tej zaliczyć należy stosowanie horyzontalnych ograniczeń, takich jak kartele cenowe i kontyngentowy podział rynku albo inne praktyki, które stwarzają zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania rynku, takie jak oddzielanie krajowych rynków i wyraźne nadużycie pozycji dominującej przez przedsiębiorstwa posiadające niemalże pozycję monopolistyczną.

[37] Określono wymiar kar za każdy rodzaj naruszenia W przypadku lżejszych naruszeń przewidziano karę pieniężną w wysokości od 1 000 do 1 000 000 euro, poważnych – w wysokości od 1 000 000 euro do 20 000 000 euro, a bardzo poważnych - powyżej 20 000 000 euro.

Kolejną podstawą podziału jest czasookres trwania. Na podstawie tego kryterium wyodrębniono naruszenia krótkotrwałe,[38] średnie[39] i długotrwałe.[40]

Wysokość administracyjnej kary pieniężnej, ustalona na podstawie ww. przesłanek, może ulec podwyższeniu lub obniżeniu, w zależności od wystąpienia okoliczności obciążających lub łagodzących. W Wyjaśnieniach nie zamieszczono enumeratywnego katalogu tychże okoliczności, a jedynie ich egzemplifikację. Określając wysokość kary pieniężnej organ ochrony konkurencji powinien brać pod uwagę wpływ przedsiębiorstwa na rynek, szczególnie ze względu na jego wielkość i pozycję gospodarczą (określaną m.in. przez osiągane obroty) oraz odstraszający skutek, jaki kary pieniężne muszą wywierać.[41]

Jako okoliczności obciążające zostały wskazane m.in. powtórzenie naruszenia tego samego typu przez to samo przedsiębiorstwo, odmowa współpracy, utrudnianie postępowania prowadzonego przez organ ochrony konkurencji,[42] pełnienie funkcji lidera lub inicjatora praktyki,[43] stosowanie środków odwetowych w stosunku do innych przedsiębiorstw w celu narzucenia działań stanowiących naruszenie zakazu praktyk ograniczających konkurencję,[44] kontynuowanie zachowania sprzecznego z Traktatem pomimo wysłania przez organ ochrony konkurencji korespondencji ostrzegającej,[45] naruszenia art. 82, a następnie art. 81 TWE na obszarze tego samego rynku,[46] umyślne kontynuowanie naruszenia po wszczęciu

---

[38] Trwające krócej niż rok – nie powodują podwyższenia wysokości kary pieniężnej.

[39] Trwające od 1 roku do 5 lat – powodują podwyższenie wysokości kary pieniężnej do 50 % powyżej wysokości ustalonej przy uwzględnieniu wagi naruszenia.

[40] Trwające dłużej niż przez okres lat 5 – powodują podwyższenie wysokości kary pieniężnej do 10 % za każdy rok powyżej wysokości ustalonej, przy uwzględnieniu wagi naruszenia.

[41] Wyrok SPI z dnia 21.02.1995 r. w sprawie nr T 29/92 *SPO v. Komisja* (Zb. Orz. 1995, II-295, pkt 385), dostępny w j. polskim (w:) *Zakaz porozumień ograniczających konkurencję II*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1998. str. 7 i nast.

[42] Komisja wymierzyła na tej podstawie kary pieniężne. W decyzji z dnia 30.01.1999 r. w sprawie *Pre–insulated Pipes* karę pieniężną podwyższono o 30% (Dz. Urz. WE 1999 L 24); w decyzji z dnia 27.04.1998 r. w sprawie *Greek Ferries* karę pieniężną podwyższono o 10% (Dz. Urz. WE 1998 L 109/24). Powyższe sprawy omówione zostały przez M.A.P. Castellot, *The application of the guidelines on fines: an overview,* „Competition Policy Newsletter", 2000, nr 3.

[43] C.S. Kerse, *E.C. Antitrust Procedure*, Sweet&Maxwell, London, 1994, str. 261. Komisja wymierzyła na tej podstawie kary pieniężne w decyzji z dnia 01.04.1998 r. sprawie *Alloy Surchage*, w której karę pieniężną podwyższono o 25%. (Dz. Urz. WE 1998 L 100/55). W decyzji z dnia 30.01.1999 r. w sprawie *Pre–insulated Pipes* karę pieniężną podwyższono o 50% (Dz. Urz. WE 1999 L 24). W decyzji z dnia 27.04.1998 r. w sprawie *Greek Ferries* karę pieniężną podwyższono o 25% (Dz. Urz. WE 1998 L 109/24). Powyższe sprawy omówione zostały przez M.A.P. Castellot, *The application of the guidelines on fines: an overview*. „Competition Policy Newsletter", 2000, nr 3.

[44] Okoliczności obciążające wskazane zostały też przez I Van Bael, J.F. Bellis, *Competition of the European Community*, Third Edition, CCH EUROPE, Bicester, str. 759 i nast. Komisja wymierzyła na tej podstawie karę pieniężną mocą decyzji z 22.04.1998 r. w sprawie *Volkswagen* i podwyższyła ją o 20 % (Dz. Urz. WE 1998 L 124/60).

[45] Komisja wymierzyła na tej podstawie karę pieniężną w ww. sprawie *Volkswagen* i podwyższyła ją o 20 % (Dz. Urz. WE 1998 L 124/60).

[46] Komisja wymierzyła na tej podstawie karę pieniężną decyzją z dnia 22.03.1999 r. w sprawie *British Sugar* (Dz. Urz. WE 1999 L 76/1).

postępowania w przedmiocie naruszenia zakazu.[47] Kolejną przesłanką podwyższenia kary, i to do wysokości przekraczającej wysokość nieuzasadnionych korzyści, osiągniętych w wyniku naruszenia, jest brak obiektywnych możliwości oceny tychże korzyści,[48] uzgodnione działanie w sprawie cen oraz odstąpienie od umów.[49]

Jako okoliczności łagodzące wskazane zostały m.in. wyłącznie bierny udział albo naśladownictwo w naruszeniu,[50] zmiana zachowania z aktywnego na pasywnego członka kartelu,[51] brak urzeczywistnienia w praktyce zawartych praktyk,[52] zakończenie naruszenia z chwilą interwencji organu ochrony konkurencji,[53] istnienie uzasadnionych wątpliwości ze strony przedsiębiorstwa, a dotyczących tego czy jego zachowanie ma charakter naruszenia,[54] podjęcie przez przedsiębiorstwo w trakcie postępowania skutecznego współdziałania w zakresie nie objętym Obwieszczeniem Komisji o zaniechaniu nakładania lub nakładaniu niższych kar pieniężnych w sprawach kartelowych,[55] uświadomienie przez adresata, że

---

[47] Komisja wymierzyła na tej podstawie karę pieniężną w ww. sprawie *Pre–insulated Pipes* (Dz. Urz. WE 1999 L 24).

[48] Przedsiębiorstwo, na które została nałożona kara pieniężna, zobowiązane jest do zapłacenia odsetek za zwłokę, aż do momentu zapłaty kary pieniężnej. Wyrok TS z dnia 25.10.1983 r. w sprawie nr 107/82 *AEG – Telefunken v. Komisja* (Zb. Orz. 1983, 3151, pkt 12), dostępny w j. polskim (w:) *Zakaz porozumień ograniczających konkurencję a selektywna dystrybucja*. Wprowadzenie T. Skoczny, Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1995, str. 84.

[49] Zachowania tego typu należą do najpoważniejszych naruszeń zakazanych i karanych przez Komisję. Wyrok SPI z dnia 21.02.1995 r. w sprawie nr T 29/92 *SPO v. Komisja* (Zb. Orz. 1995, II-295, pkt 377), dostępny w j. polskim (w:) *Zakaz porozumień ograniczających konkurencję II*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 1998. str. 7 i nast.

[50] Komisja obniżyła na tej podstawie karę pieniężną w sprawie: *Pre–insulated Pipes*, w której kara pieniężna została obniżona o 66 % za małą rolę w kartelu niektórych jego uczestników oraz *Greek Ferries*, w której karę pieniężną obniżono o 15 % za bierną rolę.

[51] Komisja obniżyła na tej podstawie karę pieniężną w sprawie *Amino Acid* (niepublikowanej) w której kara pieniężna została obniżona z 40 % do 32%. Decyzja ta została omówiona przez M.A.P. Castellot, *The application of the guidelines on fines: an overview*. „Competition Policy Newsletter", 2000, nr 3.

[52] Komisja obniżyła na tej podstawie karę pieniężną w sprawie *Pre–insulated Pipes,* w której kara pieniężna została obniżona o 20 %.

[53] Komisja obniżyła na tej podstawie karę pieniężną w sprawach: *Amino Acid*, (niepublikowanej) w której kara pieniężna została obniżona o 10 %; *Nathan Bricolux*, (niepublikowanej) w której kara pieniężna została obniżona o 40 %. Decyzje te zostały omówione przez M.A.P Castellot, *The application of the guidelines on fines: an overview*. „Competition Policy Newsletter", 2000, nr 3.

[54] Komisja obniżyła na tej podstawie karę pieniężną w sprawie *Greek Ferries*, w której kara pieniężna została obniżona o 15 %. Decyzja ta została omówiona przez M.A.P Castellot, *The application of the guidelines on fines: an overview*. „Competition Policy Newsletter", 2000, nr 3. Należy podkreślić, iż postuluje się stosowanie zasady *in dubio pro reo* w sprawach z zakresu ochrony konkurencji. Tak F. Montag, *The case for radical reform of the infringement procedure under Regulation 17*, „ECLR" 1996, nr 8.

[55] Komisja obniżyła na tej podstawie karę pieniężną w sprawie *Nathan-Bricolux* (niepublikowana). Decyzja ta została omówiona przez M.A.P Castellot, *The application of the guidelines on fines: an overview*. „Competition Policy Newsletter", 2000, nr 3. Okoliczności łagodzące wskazane zostały też (w:) I Van Bael, J.F. Bellis, *Competition of the European Community*, Third Edition, CCH EUROPE, Bicester, str. 761 i nast.; M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w polskim prawie antymonopolowym na tle europejskiego prawa wspólnotowego*, „PiP", 1998, nr 7.

zachowanie stanowi naruszenie prawa konkurencji oraz poczynienie starań, aby uchybienia tego typu więcej się nie powtórzyły.[56]

Także polski organ ochrony konkurencji może nałożyć karę za praktykę ograniczającą konkurencję, występującą zarówno w formie porozumień ograniczających konkurencję jak też nadużywania pozycji dominującej, tylko w sytuacji zawinionego zachowania adresata.[57] Jest to przesłanka orzecznicza, wykształcona w procesie stosowania prawa, jednakże wynika z zasad ogólnych prawa; potwierdzona została także przez Trybunał Konstytucyjny,[58] który wskazał element zawinienia jako konstytutywną przesłankę wymiaru administracyjnych kar pieniężnych.[59] Element zawinienia, w postaci winy umyślnej lub nieumyślnej, został wprowadzony, jako element normatywny, do ustawy na podstawie noweli z dnia 16.04.2004 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie niektórych innych ustaw.[60] (art. 101 ust. 1 ustawy). Należy więc uznać, iż zachowania w obu formach winy nieumyślnej – lekkomyślności i niedbalstwa – także podlegają ukaraniu.

Należy podkreślić, iż w art. 104 ustawy ustawodawca wskazał przykładowy katalog dyrektyw wymiaru kary. Do dyrektyw tych zaliczyć należy m.in. stopień, okres oraz okoliczność uprzedniego naruszenia przepisów ustawy.

Sąd Antymonopolowy w procesie stosowania prawa wskazał także inne przesłanki, których wystąpienie może spowodować nałożenie administracyjnej kary pieniężnej. Do przesłanek tych należą m.in. bezprawność działania;[61] wystąpienie zagrożenia interesu publicznoprawnego;[62] przeciwdziałania rozwojowi konkurencji;[63] antykonkurencyjny,[64]

---

[56] Decyzja Komisji z dnia 15.12.1992 r. w sprawie *Ford Agricultural* (Dz. Urz. WE 1993 L 20/1), dostępna w j. polskim (w:) E. Nowińska, *Reguły konkurencji a umowy dystrybucyjne i serwisowe w zakresie pojazdów samochodowych,* Urząd Antymonopolowy, Warszawa 1995, str. 229 i nast.

[57] Wyrok S.A.M. z dnia 24.04.1996 r., sygn. akt XVII Amr 34/95, „Wokanda", 1997, nr 7; wyrok S.A.M. z dnia 11.03.1998 r., sygn. akt XVII Ama 69/98, niepublikowany; wyrok S.A.M. z dnia 21.08.1996 r., sygn. akt XVII Amr 35/96, niepublikowany; wyrok z dnia 17.04.2002 r. (sygn. Akt XVII Ama 58/01, „Wokanda" 2003, nr 9), w którym SAM wskazał, iż kara powinna być współmierna do stopnia zawinienia.

[58] Cyt. dalej jako „TK".

[59] Należy w tym miejscu wskazać, iż TK już w orzeczeniu z dnia 01.03.1994 r. (sygn. akt U 7/93, „OTK" 1994, nr 1, poz. 5) stwierdził, iż przesłanką wymierzenia kary administracyjnej jest subiektywny element zawinienia sprawcy.

[60] Por. ustawę z dnia 16.04.2004 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 93, poz. 891).

[61] Wyrok S.A.M. z dnia 24.04.1996 r., sygn. akt XVII Amr 34/95, „Wokanda", 1997, nr 7; wyrok S.A.M z dnia 31.05.1995 r., sygn. akt XVII Amr 9/95,„Wokanda", 1996, nr 6; wyrok S.A.M. z dnia 11.03.1998 r., sygn. akt XVII Ama 69/98, niepublikowany.

[62] Wyrok S.A.M. z dnia 24.04.1996 r., sygn. akt XVII Amr 34/95, „Wokanda" 1997, nr 7; wyrok S.A.M. z dnia 30.06.1998 r., sygn. akt XVII Ama 18/98, „Wokanda" 1999, nr 9; wyrok SOKiK z dnia 11.08.2003 r., sygn. akt XVII Ama 123/02, „Dz. Urz. UOKiK", 2004, nr 1.

[63] Wyrok S.A.M. z dnia 24.04.1996 roku, sygn. akt XVII Amr 34/95, „Wokanda" 1997, nr 7; wyrok S.A.M. z dnia 30.06.1998 r., sygn. akt XVII Ama 18/98, „Wokanda" 1999, nr 9.

[64] Wyrok S.A.M. z dnia 22.04.1998 r., sygn. akt XVII Ama 77/97, niepublikowany.

antykonsumencki charakter praktyki;[65] realizowanie praktyki w warunkach silnego uzależnienia podmiotu poszkodowanego od przedsiębiorcy posiadającego pozycję dominującą;[66] zamiar wpływania przez przedsiębiorcę na rynek, w sposób naruszający ustawę, bez względu na to czy został osiągnięty zamierzony skutek;[67] niepowetowana szkoda wyrządzona konkurentom;[68] kierowanie się niskimi pobudkami (np. chęcią maksymalizacji zysku kosztem poszkodowanych);[69] nadużycie (rażące nadużycie siły rynkowej)[70] wobec kontrahenta;[71] brak podporządkowania się przedsiębiorcy po raz kolejny normom prawa antymonopolowego;[72] brak zaprzestania stosowania praktyki ograniczającej konkurencję pomimo toczącego się postępowania;[73] osiągnięcie ewidentnych, a zarazem nieuzasadnionych korzyści finansowych.[74] Kara ta może zostać nałożona także w sytuacji, gdy porozumienia ograniczającego konkurencję nie udało się wprowadzić w życie.[75]

Prezes UOKiK może nałożyć karę pieniężną, po przeprowadzeniu postępowania antymonopolowego w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, w przypadku stwierdzenia i uznania praktyki za ograniczającą konkurencję, przy zaistnieniu przesłanek wyłączających racjonalizację zakazu.[76] Niedopuszczalne jest więc wszczęcie i prowadzenie postępowania jedynie w zakresie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. W takim przypadku Prezes UOKiK zobowiązany jest odmówić wszczęcia postępowania, a gdyby postępowanie w tym przedmiocie zostało wszczęte, powinno zostać umorzone (art. 105 § 1 kpa). Stanowisko przeciwne pozostawałoby w sprzeczności z zasadą efektywności administracyjnego postępowania antymonopolowego (art. 12 kpa w zw. z art. 80 ustawy).

---

[65] Wyrok S.A.M. z dnia 31.05.1995 r., sygn. akt XVII Amr 9/95,„Wokanda", 1996, nr 6; wyrok S.A.M. z dnia 09.10.1997 r., sygn. akt XVII Ama 22/97, „Wokanda" 1998, nr 8.

[66] Wyrok S.A.M. z dnia 08.10.1997 r., sygn. akt XVII Ama 22/97, „Wokanda" 1998, nr 8.

[67] Wyrok S.A.M. z dnia 08.10.1997 r., sygn. akt XVII Ama 22/97, „Wokanda" 1998, nr 8.

[68] Wyrok S.A.M. z dnia 22.04.1998 r., sygn. akt XVII Ama 77/97, niepublikowany.

[69] Wyrok S.A.M. z dnia 06.01.1999 r., sygn. akt XVII Ama 69/98, niepublikowany.

[70] Wyrok S.A.M. z dnia 21.08.1996 r., sygn. akt XVII Amr 35/96, niepublikowany.

[71] Wyrok S.A.M. z dnia 31.12.1997 r., sygn. akt XVII Ama 45/97, niepublikowany.

[72] Wyrok S.A.M. z dnia 21.09.1994 r., sygn. akt XVII Amr 16/94, „Wokanda", 1995, nr 4.

[73] Wyrok S.A.M. z dnia 16.11..1994 r., sygn. akt XVII Amr 31/94, „Wokanda", 1995, nr 9; wyrok S.A.M. z dnia 21.08.1996 r., sygn. akt XVII Amr 35/96, niepublikowany; wyrok S.A.M. z dnia 11.12.1996 r., sygn. akt XVII Ama 62/96, „Wokanda", 1998, nr 3; wyrok S.A.M. z dnia 09.10.1997 r., sygn. akt XVII Ama 22/97, „Wokanda", 1998, nr 8.

[74] Wyrok S.A.M. z dnia 23.04.1992 r., sygn. akt XVII Amr 5/92, „Wokanda", 1992, nr 11; wyrok S.A.M. z dnia 30.10.1996 r., sygn. akt XVII Amr 42/96, „Wokanda", 1997, nr 12; wyrok S.A.M. z dnia 09.10.1997 r., sygn. akt XVII Ama 22/97, „Wokanda", 1998, nr 8; wyrok SAM z dnia 10.10.2001 r., sygn. Akt XVII Ama 106/00, „Wokanda" 2003, nr 1.

[75] Wyrok S.A.M. z dnia 08.05.1996 r., sygn. akt XVII Amr 15/96, „Wokanda" 1997, nr 8.

[76] Zachował więc aktualność wyrok S.A.M. z dnia 11.10.1995 r., sygn. akt XVII 23/95, „Wokanda", 1996 nr 11. Jednakże unormowanie zawarte w art. 8 ust. 1 ustawy antymonopolowej z 1990 roku wyłączało możliwość dualizmu postępowań. O racjonalizacji zakazu zob. T. Skoczny, *Instrumenty relatywizacji i racjonalizacji zakazów praktyk ograniczających konkurencję*, (w:) *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej*. Księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr hab. Jana Grabowskiego, Katowice 2004, str. 247-261.

Negatywną przesłanką normatywną nałożenia kary pieniężnej jest upływ okresu przedawnienia. Zasady regulujące problematykę przedawnienia karania we wspólnotowym prawie ochrony konkurencji, jako ujemne przesłanki nałożenia tego środka, zostały uregulowane w art. 25 ust. 1 pkt b R 1/2003. Termin przedawnienia karania na podstawie R 1/2003 wynosi 5 lat. Na podstawie prawa polskiego nie wszczyna się postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję, jeżeli od końca roku, w którym zaprzestano ich stosowania, upłynął rok (art. 93 ustawy).[77] Nie można także, po upływie tego okresu, nałożyć kary pieniężnej.

Kolejną negatywną przesłanką, wyłączającą możliwość nałożenia kary jest wydanie przez organ ochrony konkurencji decyzji (w trybie art. 9 ust. 1 R 1/2003; 11 a ust. 1 ustawy), zobowiązującej przedsiębiorcę lub związek przedsiębiorców do podjęcia lub zaniechania określonych działań, zmierzających do zapobieżenia naruszeniom zakazu praktyk ograniczających konkurencję. Jednakże w sytuacji braku wywiązania się przez adresata z ww. decyzji organ ochrony konkurencji, w rozstrzygnięciu kończącym postępowanie, nałożyć administracyjną karę pieniężną.

Orzecznictwo podkreśla, iż kara ta nie powinna być stosowana przez organ ochrony konkurencji w przypadkach m.in. braku jednolitego stanowiska organów administracji rządowej dotyczącej określenia charakteru zachowania adresata,[78] zaniechania przez przedsiębiorcę dalszego stosowania praktyk ograniczających konkurencję[79] oraz w sytuacji, gdyby kara ta zagrażała finansom przedsiębiorcy.[80]

W celu wzmocnienia skuteczności regulacji służącej zapewnieniu wykrywania oraz efektywnego sankcjonowania naruszeń zakazu praktyk ograniczających konkurencję wprowadzony został do wspólnotowego systemu ochrony skutecznej konkurencji program darowania lub obniżania kar (*Leniency Programme)* w 1996 r., kiedy to Komisja wydała pierwsze „Obwieszczenie w sprawie darowania lub obniżania kar pieniężnych w sprawach kartelowych". Obecnie obowiązuje obwieszczenie (*Notice*) Komisji w sprawie darowania i obniżania kar pieniężnych w sprawach kartelowych.[81] Instytucja ta została wprowadzona

---

[77] Wyrok S.A.M. z dnia 24.10.2001 r., sygn. akt XVII Ama 101/00, „Wokanda", 2003, nr 3.

[78] Wyrok S.A.M. z dnia 05.11.1997 r., sygn. akt XVII Ama 28/97, „Wokanda" 1998, nr 12.

[79] Wyrok S.A.M. z dnia 16.11.1994 r., sygn. akt XVII Amr 31/94, „Wokanda", 1995, nr 9; wyrok S.A.M. z dnia 31.12.1997 r., sygn. akt XVII Ama 45/97, „Wokanda 1999, nr 1.

[80] Wyrok S.A.M. z dnia 04.02.1998 r., sygn. akt XVII Ama 66/97, niepublikowany.

[81] Commission notice on immunity from fines and reduction of fines in cartel case (Dz. Urz. WE 2002 C 45/3). Jest ono dostępne także ze strony internetowej: http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/. Dostępne w j. polskim (w:) *Prawo konkurencji Wspólnoty europejskiej, Źródła Tom 1: Reguły generalne.* Wybór i opracowanie: T. Skoczny, Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2002, str. Str. 357 i nast. Problematykę tę poruszał też W.P.J. Wils, *The Commission Notice on the Non-Imposition or reduction of Fines in Cartel Cases: A Legal and Economic Analysis*, „ELR", 1997, nr 22.

także do polskiego prawa ochrony konkurencji na podstawie noweli z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie niektórych innych ustaw.[82] Ponadto, Rada Ministrów skorzystała z delegacji ustawowej i dnia 18 maja 2004 r. wydała rozporządzenie wykonawcze w sprawie trybu postępowania w przypadku wystąpienia przedsiębiorców do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie.[83] 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.[84]

Prawodawca wspólnotowy wskazał obrót jako podstawę wymiaru kary pieniężnej (R 1/2003). Na podstawie art. 23 ust. 2 R 1/2003 Komisja może nałożyć administracyjną karę pieniężną na każde przedsiębiorstwo i/lub związek w wysokości do 10% całkowitego obrotu osiągniętego w ostatnim roku rozliczeniowym. Jeśli naruszenie dokonane zostanie przez związek przedsiębiorstw, a ponadto będzie ono miało związek z działalnością jego członków, wówczas kara pieniężna nie będzie mogła przekroczyć 10% wysokości całkowitego obrotu każdego z członków związku, uczestników porozumienia.

Na gruncie polskiego prawa ochrony konkurencji w stosunku do adresatów kary tj. przedsiębiorstw i/lub związków istnieją tożsame podstawy jej wymiaru. Pierwszą podstawą jest przychód; drugą - przeciętne wynagrodzenie. Prezes UOKiK może nałożyć karę w wysokości nie przekraczającej 10% przychodu ukaranego podmiotu, osiągniętego w roku rozliczeniowym poprzedzającym rok nałożenia kary (art. 101 ust. 1 ustawy).[85] Brak osiągania

---

Zob. też F. Arbault, *Commission adopts eight new decisions imposing fines on hard-core cartels*, „Competition Policy Newsletter" 2002, nr 1.

[82] Por. ustawę z dnia 16.04.2004 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 93, poz. 891).

[83] (Dz. U. Nr 130, poz. 1380).

[84] Por. M. Sachajko, *Program darowania i obniżania kar we wspólnotowym i polskim prawie ochrony konkurencji*, „Problemy Zarządzania" 2004, nr 3.

[85] Kategoria przychodu została zdefiniowana w art. 4 pkt 15 ustawy. Jest nią przychód uzyskany w roku podatkowym poprzedzającym dzień wszczęcia postępowania na podstawie ustawy, w rozumieniu obowiązujących przedsiębiorcę przepisów o podatku dochodowym. Prezes UOKiK zobowiązany jest do przeprowadzenia postępowania dowodowego na okoliczność osiąganego przychodu, gdyż określenie wysokości

przychodu przez przedsiębiorcę stanowi przesłankę negatywną, uniemożliwiającą nałożenie kary pieniężnej. Gdy adresat kary nie osiąga przychodu wówczas stosuje się, jako podstawę, wielokrotność przeciętnego wynagrodzenia. Prezes UOKiK może w sytuacji zaistnienia ww. okoliczności nałożyć karę w wysokości do stukrotności przeciętnego wynagrodzenia (art. 101 ust. 4 ustawy). Ustawodawca uregulował jedynie maksymalne granice zagrożenia karą. Brak jest, natomiast, minimalnych granic ustawowych.

Sąd Antymonopolowy wskazał, iż wysokość kary powinna pozostawać w zgodności z aksjologią ustawy, ukierunkowaną na rozwój konkurencji w interesie konsumentów i przedsiębiorców[86] oraz rozsądnym stosunku do zagrożenia publicznoprawnego, wywołanego stosowaniem praktyki ograniczającej konkurencję.[87] Wysokość kary nie może zostać ustalona w sposób arbitralny, uniemożliwiający kontrolę instancyjną rozstrzygnięcia.[88] Dlatego też Prezes UOKiK powinien uwzględnić charakter, okoliczności czynu oraz właściwą proporcję stosunków majątkowych i dochodów każdego ze sprawców naruszenia oraz korzyści, które osiągnął lub zamierzał osiągnąć.[89]

Zarówno w prawie wspólnotowym jak i polskim środki organów ochrony konkurencji muszą być stosowane zgodnie z zasadą proporcjonalności. Środki te muszą więc być odpowiednie, konieczne i współmierne do realizacji założonego celu[90] (art. 5 TWE; art. 2 Konstytucji RP[91]). Organy ochrony konkurencji, nakładając karę pieniężną, nie powinny stosować sankcji wyższej niż ta, która jest wystarczająca dla osiągnięcia zakładanego celu.

Formą prawną rozstrzygnięcia w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej jest, zarówno w prawie wspólnotowym jak i polskim, decyzja administracyjna. Decyzja ta jest zewnętrznym, indywidualnym aktem administracyjnym, niezależnym od woli adresata, posiadającym charakter konstytutywny czyli prawnie kształtujący. Rozstrzygnięcie w przedmiocie nałożenia administracyjnej kary pieniężnej posiada fakultatywny charakter (art. 23 ust. 2 R 1/2003; art. 101 ust. 1 ustawy). Organ ochrony konkurencji wydaje decyzję w

---

przychodu stanowiło będzie podstawę do stwierdzenia możliwości nałożenia kary, a także określenia jej wysokości.

[86] Wyrok S.A.M. z dnia 17.02.1999 r., sygn. akt XVII Ama 78/98, niepublikowany.

[87] Wyrok S.A.M. z dnia 01.03.1995 r., sygn. akt XVII Amr 63/94, „Wokanda" 1996, nr 2.

[88] Wyrok S.A.M. z dnia 28.06.1995 r., sygn. akt XVII Amr 14/95, „Wokanda" 1996, nr 7.

[89] Wyrok SN z dnia 24.04.1996 r., sygn. akt I CRN 49/96, „OSNCP" 1996, nr 9, poz. 124.

[90] Zob. S. Biernat, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości* (w:) *Studia z prawa Unii Europejskiej*, pod redakcją S. Biernata, Wyd. Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2000, str. 27 – 75; A. Wyrozumska, *Państwa członkowskie a Unia Europejska* (w:) *Prawo Unii Europejskiej.* Pod. redakcją Jana Barcza, Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2004, str. 343; D. Miąsik, *Zasada proporcjonalności w prawie wspólnotowym i jej zastosowanie przez sądy krajowe* (w:) *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy,* pod redakcją A. Wróbla, Zakamycze, Kraków 2005, str. 205 i nast.

[91] Konstytucja R.P. z dnia 02.04.1977 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

ramach uznania administracyjnego,[92] a więc posiada możliwość dokonania wyboru rozwiązania zgodnego z celami określonymi w normach prawa ochrony konkurencji,[93] jednakże z zastrzeżeniem, że tego typu upoważnienie nie może wyrażać się w kategoriach władzy niczym nie skrępowanej.[94] Podstawą rozstrzygnięcia, poza określonymi przesłankami materialno-prawnymi, są również przesłanki o charakterze celowościowym.[95] Zarówno zasadność jak i wysokość kar pozostawiona została uznaniu administracyjnemu organów je wymierzających.[96] Jednakże organy te zobowiązane są stosować się do Zaleceń Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 13 lutego 1991 r. w sprawie sankcji administracyjnych[97] oraz Rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy z dnia 28 września 1977 r. dotyczącej ochrony jednostki w sprawach rozstrzyganych aktami administracyjnymi.[98]

Administracyjne sankcje karne są środkiem prawnym wzmacniającym skuteczność sankcjonowania naruszeń zakazów praktyk ograniczających konkurencję. Kary te, posiadające charakter fakultatywny, stymulują przedsiębiorstwa i/lub ich związki do zachowań zgodnych z normami prawa ochrony konkurencji. Należy podkreślić, iż polskie uregulowania omawianej instytucji są dostosowane do wspólnotowego prawa ochrony konkurencji zarówno pod względem charakteru prawnego administracyjnych kar pieniężnych jak i decyzji wydawanych w przedmiocie jej nałożenia.

Zasadniczo, także materialne przesłanki stosowania administracyjnych kar pieniężnych są zbliżone; jednakże z wyłączeniem subiektywnej przesłanki w postaci zawinienia adresata

---

[92] Zob. szerzej - M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń, 1983; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego*, Komentarz, Warszawa – Poznań 1992, str. 266 i nast.; J. Bogucka, *Państwo prawne a problem uznania administracyjnego*, „PiP", 1992, nr 10; J. Starościak, *Prawne formy i metody działania administracji* (w:) *System prawa administracyjnego. Tom III*, pod redakcją T. Rabskiej i J. Łętowskiego, str. 74 i nast.; 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; M. Król – Bogomilska, *Kary pieniężne nakładane na przedsiębiorców w świetle polskiego i wspólnotowego prawa konkurencji*, „Studia Europejskie", 1998, nr 7; F. Montag, *The case for radical reform of the infringement procedure under Regulation 17*, „ECLR", 1996, nr 8.

[93] M. Król – Bogomilska, *Zakaz łączenia podmiotów gospodarczych a problem uznania administracyjnego*, „Glosa", 1997, nr 10; wyrok S.A.M. z dnia 06.01.1999 r., sygn. akt XVII Ama 69/98, niepublikowany; wyrok S.A.M. z dnia 24.04.1996 r., sygn. akt XVII Amr 34/95, „Wokanda" 1997, nr 7; wyrok NSA z dnia 16.01.1997 r., sygn. akt II S.A. 1383/96. Komitet Ministrów Rady Europy w zaleceniu z dnia 11.03.1980 r. wskazał podstawowe zasady korzystania z uznania administracyjnego (nazwanego „władzą uznaniową"). O problematyce tej zob. Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, str. 108 i nast.

[94] Orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 2 sierpnia 1984 roku, cyt. w Z. Kmieciak, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, str. 110.

[95] Wyrok S.A.M. z dnia 01.03.1995 r., „Wokanda", 1996, nr 2.

[96] W Polsce SAM [art. 479(28) § 1 kpc], a we WE - TS posiada uprawnienie kontroli decyzji w przedmiocie nałożenia administracyjnych, antymonopolowych sankcji (art. 230, art. 249 TWE).

[97] Recommendation No R (91) 1 of the Committee of Ministers to Member States on Administrative Sanctions, Recommendations, Resolutions and Declarations of the Committe of Ministers 1991, Council of Europe, Strasbourg, 1995.

[98] Resolution No R (77) 31 on the Protection of the Individual in Relation to the Acts of Administrative Authorities, Resolutions of the Committe of Ministers 1977, Council of Europe, Strasbourg, 1979.

kary. Obecnie polski ustawodawca, po dokonaniu ostatniej nowelizacji ustawy, uznaje, iż wszelkie formy zawinienia stanowią normatywny warunek zastosowania kary. Wprowadzenie elementu winy, jako przesłanki nałożenia kary, spełniło wymogi wskazane przez TK oraz doprowadziło do dostosowania polskiego prawa, także w tym zakresie, do norm prawa wspólnotowego.

Administracyjne kary pieniężne nakładane przez organy ochrony konkurencji stanowią, poza nakazem zaniechania, jeden z najistotniejszych elementów sankcjonowania zakazów praktyk ograniczających konkurencję. Prawodawstwo wspólnotowe jak i polskie określiło ich maksymalną granicę na wysokim poziomie, umożliwiającym organom ochrony konkurencji w procesie stosowania prawa w sposób skuteczny przeciwdziałać naruszeniom wolnej konkurencji przez przedsiębiorców i/lub ich związki. Ponadto, wysokość kar pieniężnych nakładanych obecnie przez wspólnotowe (np. w sprawie kartelu witaminowego) oraz polskie (np. w sprawach TP SA) organy ochrony konkurencji powoduje, iż kary te stanowią bardzo skuteczny instrument prawny, pozwalający wpłynąć na zachowania rynkowe przedsiębiorców, którzy naruszyli zasady wolnej konkurencji, stymulując także zachowania pozostałych uczestników rynku.