

FUNKCJE SANKCJI WE WSPÓLNOTOWYM PRAWIE OCHRONY KONKURENCJI

MIROSŁAW WINCENCIAK

WYDZIAŁ PRAWA, KATEDRA PRAWA ADMINISTRACYJNEGO, UNIWERSYTET W
BIAŁYMSTOKU

Abstract

Artykuł jest poświęcony karom pieniężnym i grzywnom w europejskim prawie ochrony konkurencji. Autor analizuje regulację prawną w tym zakresie oraz poglądy judykatury. W europejskim prawie ochrony konkurencji grzywny i kary pieniężne są nakładane między innymi na podstawie rozporządzenia Rady nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002, dotyczącego stosowania art. 81 i 82 Traktatu WE. Artykuł zawiera również rozważania na temat: kryminalnego charakteru kary grzywny wymierzonej za różnego rodzaju naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji; przedawnienia egzekwowania sankcji; zagadnień dotyczących procedury wymierzania w/w sankcji

Key words

grzywna; kara pieniężna, funkcja grzywny

Abstract in English) The article is devoted to functions of penalty payments and fines in anti-monopoly European Community law. The Author analyses here the regulations accepted in the law and the judicial practice of the European Community. In the European Community competition law fines and penalty payments are imposed (among other things) pursuant to Council Regulation No 1/2003 of 16 December 2002- implementing articles 81 and 82 of the Treaty. This article contains also reflections about: “criminal” elements inherent in the penalty of fine applied in cases of various infringements of Community competition law; limitation period for the enforcement of sanctions; procedure of imposing such penalties.

Key words

fine; periodic penalty payment; function of fine

1. Przedmiot i podmiot naruszenia prawa

Polityka regulacji konkurencji, między innymi za pomocą norm prawnych, ma powodować utrzymanie dostatecznego poziomu konkurencji pomiędzy przedsiębiorstwami. Zakaz naruszania konkurencji wynika z norm traktatowych¹. Prawo traktatowe nie definiuje w sposób zupełny działań zabronionych prawnie, które ograniczają konkurencję². Dopełnieniem prawa traktatowego są rozporządzenia lub dyrektywy w sprawach realizacji norm traktatowych, uchwalane przez Radę kwalifikowaną większością, na propozycję Komisji i po wysłuchaniu Parlamentu Europejskiego³.

Kary finansowe, nakładane przez Komisję w sprawach ochrony konkurencji, mogą być wymierzone przedsiębiorstwom⁴. Pojęcie przedsiębiorcy nie jest zdefiniowane w prawie traktatowym. Na podstawie orzecznictwa ETS oraz przepisów wykonawczych przyjmuje się, że przedsiębiorstwo to podmiot angażujący się w działalność gospodarczą, której celem jest wymiana towarów i usług, bez względu na jej formę i sposób finansowania. Przedsiębiorcami mogą być osoby prawne, jak i fizyczne⁵.

2. Charakter dolegliwości

W myśl przepisów prawa wspólnotowego, jeśli chodzi o dolegliwości wyrażane w pieniądzu, Komisja jest upoważniona do stosowania – w zależności od charakteru naruszenia prawa - sankcji dwojakiego rodzaju: grzywien⁶ oraz „kar pieniężnych w celu przymuszenia”⁷. Grzywny są wymierzone za materialne naruszenia prawa ochrony konkurencji, a także za naruszenia polegające na przykład na udzielaniu nieprawidłowych informacji na żądanie

¹ Art. 81 (były art. 85) TWE.

² Art. 82 (były art. 86) TWE stanowi, iż niezgodne z zasadami wspólnego rynku i zakazane jest nadużywanie przez jedno lub kilka przedsiębiorstw pozycji dominującej na wspólnym rynku lub na jego części oraz wskazuje przykłady nadużycia pozycji dominującej.

³ Art. 83 (były art. 87) TWE. Sankcje pieniężne są wymienione między w: Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie przepisów o konkurencji ustalonych w art. 81 i 82 Traktatu WE - 3 2003 R 0001, Dz.U. UE 001, 04/01/2003; Rozporządzeniu Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw. - 3 2004 R 0139, Dz.U. UE L 024, 29/01/2004.

⁴ Art. 14 ust. 1 Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw. - 3 2004 R 0139, Dz.U. UE L 024, 29/01/2004.

⁵ M. Bychowska, Prawo konkurencji w Unii Europejskiej, (w:) *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, (red.) A. Wróbel, Zakamycze 2004, s. 526.

⁶ Art. 14 ust. 1 Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw. - 3 2004 r. 0139, Dz.U. UE L 024, 29/01/2004.

⁷ Art. 20 Rozporządzenia Rady (EWG) Nr 4056/86 z dnia 22. 12. 1986 r., ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 85 i 86 Traktatu do transportu morskiego – 3 1986 R 4056, Dz.U. UE L378, 31/12/1986.

Komisji, jak również udzielaniu przy zgłoszeniu koncentracji informacji nieprawidłowych lub mylących⁸. Z kolei kary pieniężne nakłada się na podmiot kontrolowany w trakcie prowadzonego postępowania sprawdzającego, w przypadku stwierdzenia uchylania się przez ten podmiot od obowiązków udzielania informacji i wyjaśnień w celu ustalenia, czy przedsiębiorca (jego zachowanie na rynku) nie narusza prawa ochrony konkurencji⁹.

Grzywna jest sankcją względnie określoną, której górne granice zagrożenia zostały wskazane w przepisach wykonawczych¹⁰. Wymierza się ją według jednostki rozliczeniowej przy ustalaniu budżetu Wspólnoty zgodnie z art. 277 i art. 279 TWE. Kara pieniężna jest również sankcją względnie określoną, z tym że w przeciwieństwie do kary grzywny, ma ona charakter dyscyplinujący, gdyż jej wysokość jest określona we wskazanych w przepisach jednostkach rozliczeniowych za każdy dzień zwłoki w wypełnieniu obowiązków, liczony od daty wskazanej w decyzji nakładającej ten obowiązek¹¹. Wielkość kary jest więc wprost proporcjonalna do długości okresu czasu uchylania się podmiotu zobowiązanego do wypełnienia nałożonych obowiązków.

Postępowanie w przedmiocie naruszenia nałożonych obowiązków proceduralnych jest postępowaniem odrębnym, w stosunku do postępowania w sprawie naruszenia prawa materialnego. Zakres przedmiotowy tych spraw się nie pokrywa. Zatem Komisja może prowadzić postępowanie w sprawie głównej oraz postępowanie w sprawie nałożenia sankcji za naruszenie przepisów proceduralnych, w celu zmuszenia podmiotu do wykonania obowiązków procesowych. Każde z tych postępowań kończy się wydaniem decyzji. Postępowanie w sprawie naruszenia obowiązku udzielenia wyjaśnień lub informacji może

⁸ Por. art. 19 ust. 1 Rozporządzenia Rady (EWG) Nr 4056/86 z dnia 22 1986 r., ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 85 i 86 Traktatu do transportu morskiego – 3 1986 R 4056, Dz. U. UE L378, 31/12/1986.. Warto zwrócić uwagę, iż w polskim postępowaniu sądowoadministracyjnym, w przypadku skargi na niewykonanie orzeczenia sądu administracyjnego przez organ administracji, przeważa pogląd, iż sądy winny oddalać skargi lub umarzać postępowania, jeśli po wniesieniu skargi, a przed rozpoznaniem sprawy przez sąd, organ wykona orzeczenie sądu administracyjnego –por. wyrok NSA w Warszawie z 31.08.1999 r., I SA 98/99, LEX nr 54511, odmiennie -wyrok NSA z 31.01.2001 r., I SA 1497/00, ONSA 2002/2/72.

⁹ Np. art. 15 Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw. - 3 2004 r. 0139, Dz.U. UE L 024, 29/01/2004.

¹⁰ Np. art. 14 ust. 1 Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 stanowi, iż grzywna może być nałożona w wysokości nieprzekraczającej 1% łącznego obrotu danego przedsiębiorstwa lub związku przedsiębiorstw.

¹¹ Por. np. art. 20 Rozporządzenia Rady (EWG) Nr 4056/86 z dnia 22 1986 r., ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 85 i 86 Traktatu do transportu morskiego – 3 1986 R 4056, Dz. U. UE L378, 31/12/1986.; w polskim systemie prawnym odpowiednikiem art. 20 jest art. 102 ust. 1 ustawy antymonopolowej

dotyczyć również podmiotu, w stosunku do którego nie jest prowadzone postępowanie o naruszenie norm prawa materialnego. Zatem mogą to być podmioty, które swym działaniem, według wiedzy Komisji, nie dopuściły się naruszeń przepisów prawa materialnego, ale są w posiadaniu informacji istotnych dla wyjaśnienia sprawy.

Jak stanowi prawodawca wprost w przepisach wykonawczych, sankcje w postaci grzywien nie mają charakteru kryminalnego¹². W literaturze wskazuje się jednak na ich karny charakter, gdyż celem ich jest ukaranie przedsiębiorstwa winnego naruszenia prawa, polegającego na podjęciu określonych działań lub zaniechaniu prawem nakazanych działań. Za karnym charakterem grzywny mają przemawiać znamiona podmiotowe deliktu – nakaz badania zawinienia, a także wysoka dolegliwość wymierzanych sankcji.¹³ Zauważa się też, że celem grzywny jest skłonienie przedsiębiorstwa do zrealizowania zobowiązania wynikającego z przepisów dotyczących konkurencji. W szczególności grzywna ma przymusić do zakończenia działań wskazanych w decyzji Komisji, a mających charakter nielegalny.¹⁴

Ustalając wielkość grzywny, należy brać pod uwagę ciężar naruszenia oraz czas trwania tego naruszenia. W rozporządzeniach wykonawczych nie dokonano gradacji naruszeń prawa. W celu uczynienia procesu wymierzania grzywien bardziej przejrzystym publikuje się wytyczne w sprawie określania wysokości nakładanych grzywien. W zależności od wagi naruszeń dzieli się je na trzy kategorie: lżejsze, poważne, bardzo poważne¹⁵. Praktyka orzecznicza wypracowała stanowisko co do kategorii istotnych naruszeń prawa, za które uznaje się między innymi naruszenia zasad konkurencji polegające na: zakazie eksportu, podziale rynków, umowach pionowych i poziomych, dyskryminacji cenowej¹⁶.

¹² Art. 14 ust. 4 Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004: „Decyzje podejmowane zgodnie z ust. 1, 2 i 3 nie mają charakteru karno-prawnego.”

¹³ C. Harding, *European Community investigations and sanctions. The supranational control of business delinquency*, Leicester 1993, s. 82; na ten temat por. też M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001, s. 184-202, także E. Derkacz (w:) Derkacz E., Jurkiewicz A., Pęczalska B.: *Reforma wspólnotowego prawa konkurencji*, (red. E. Piontek), Zakamycze 2005, s. 131-132.

¹⁴ M. Górka, *Kontrola przestrzegania prawa przez państwa i podmioty prywatne w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 128.

¹⁵ Por. np. Guidelines of 14 January 1998 on the method of setting fines imposed pursuant to Article 15/2 of Regulation No 17 and Article 65/5 of the ECSC Treaty (Dz. Urz. WE 1998 C 9/3); por. też Commission notice of 18 July 1996 on the non-imposition or reduction of fines in cartel cases (Dz. Urz. WE 1996 C 207/4).

¹⁶ Decyzja Komisji 86/398/EWG w sprawie Polypropylene, O.J. 1986 L 230; na temat istotności naruszeń prawa por. też: R. Richardson, *Guidance without guidance – a european revolution in fining policy? The Commission's new guidelines on fines*, *European Competition Law Review*, nr 7/1999, s.

Naruszenie zasad konkurencji, o których Komisja nie wypowiedziała się w swoich wcześniejszych orzeczeniach, lub których stwierdzenie jest spowodowane odmienną, niż dotychczasowa interpretacją przepisów przez Komisję, może uzasadniać zaniechanie nałożenia grzywny lub ustalenie jej wysokości na niższym poziomie niż miało to miejsce w analogicznych sprawach. Przy ustalaniu wielkości dolegliwości brane są pod uwagę ekonomiczne konsekwencje, które wskutek naruszenia zasad konkurencji ponieść mogą z jednej strony konsumenci, a z drugiej - konkurujące ze sobą przedsiębiorstwa. W toku postępowania ustala się rozmiar szkody w celu określenia ciężaru naruszenia zasad konkurencji przez podmiot¹⁷. Aby dolegliwość była adekwatna do skali naruszenia prawa dąży się do ustalenia wielkości zysków, jakie przedsiębiorstwo osiągnęło prowadząc działalność niezgodną z prawem. Sankcja ma być bowiem na tyle dolegliwa, aby naruszenie prawa wspólnotowego było nieopłacalne, a tym samym interesy wspólnotowe lepiej chronione¹⁸.

Komisja może nałożyć grzywnę w przypadku naruszenia zasad konkurencji umyślnie (*intentionally*) lub wskutek zaniedbania (*negligently*). W jednym z orzeczeń Trybunał stwierdził, że dla uznania naruszenia prawa za umyślne wystarczy udowodnić, iż przedsiębiorstwo nie mogło być nieświadome, że określone działanie miało na celu ograniczenie konkurencji¹⁹. W swoim orzecznictwie ETS konsekwentnie stoi na stanowisku, iż nie może być kary bez winy.

Na wysokość kary mają też wpływ takie czynniki jak rola, jaką odegrało przedsiębiorstwo w naruszeniu zasad konkurencji. Podmiot, który zainicjował naruszenie prawa ma być bardziej dolegliwie karany, aniżeli podmiot, który w naruszeniu prawa miał rolę znikomą. Ponowne naruszenie prawa przez ten sam podmiot wpływa na zaostrzenie odpowiedzialności w granicach wskazanych w przepisie. Również brak współpracy przed wydaniem decyzji, ze strony podmiotu, w stosunku do którego Komisja prowadzi postępowanie, ma wpływ na

363-365.

¹⁷ M. Górka, *Sankcja we wspólnotowym prawie konkurencji*, (w:) *Pokój i sprawiedliwość przez prawo międzynarodowe*, (w:) *Zbiór studiów z okazji sześćdziesiątej rocznicy urodzin Profesora Janusza Gilasa pod redakcją Cezarego Mika*, Toruń 1997, s. 130-132.

¹⁸ D. Sobczyński, *Zasada proporcjonalności w europejskim prawie wspólnotowym*, *Głosa* 2003 z. 7, s. 12; także E. Derkacz (w:) E. Derkacz, A. Jurkiewicz, B. Pęczalska, *Reforma wspólnotowego prawa konkurencji*, (red. E. Piontek), Zakamycze 2005, s. 37 i następne.

¹⁹ Tipp-Ex przeciwko Komisji, C-279/87, ECR 1990, s. I-261.

zaostrenie sankcji. Czynniki mogącymi mieć wpływ na wymierzenie sankcji mniej dolegliwej są natomiast współpraca z Komisją jeszcze przed wydaniem decyzji, a także podjęcie działań zmierzających do usunięcia konsekwencji naruszenia prawa²⁰.

Regulacje kar w prawie ochrony konkurencji Unii Europejskiej oraz kar pieniężnych w polskim prawie antymonopolowym, zawierają szereg podobieństw. Jest to efekt zamierzonej polityki Unii Europejskiej i państw członkowskich, wynikający między innymi z reformy stosowania wspólnotowych zasad konkurencji, wskazanych w Rozporządzeniu Rady (WE) nr 1/2003 z 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu – (3 2003 R 0001, Dz. U. UE L 001, 04/01/2003).

3. Sankcja jako instrument skutecznego oddziaływania prawa

Polityka prawa zajmuje się zarówno określeniem celów prawa oraz środkami jej realizacji²¹. Musi być ona prowadzona w zgodzie z zasadami traktatowymi. W polityce administracyjnej należy opierać się na następujących elementach: tworzenia celów, wytyczania programów, stosowania adekwatnych środków i ich oceny. Ocena tworzonych aktów prawnych odnosi się do zakładanych celów, jak i środków działania. Poprawność legislacyjna i skuteczność z punktu widzenia stosowania prawa, winny być również oceniane poprzez pryzmat funkcji administracji w życiu społecznym.²² Ocena sankcji, jako instrumentu w realizowanej polityce, winna być dokonana z punktu widzenia funkcji stosowania sankcji, rozumianych jako cel, który chce osiągnąć prawodawca ustanawiając je w przepisach prawa. Funkcje sankcji, rozumianej jako element struktury normy prawnej, można wnioskować z samego faktu ustanowienia aktów prawnych zawierających sankcje, a także z płaszczyzny utrwalonej praktyki stosowania tych sankcji wobec podmiotów popełniających delikty zagrożonego sankcją. Wytworzona praktyka musi mieścić się w granicach prawem przewidzianych. Badanie funkcji sankcji – jako oczekiwań prawodawcy - na płaszczyźnie procesu legislacyjnego sprowadza się do analizy tekstów prawnych, w których sankcje są zawarte, a także wykładni preambuł aktów prawnych oraz protokołów i stenogramów z obrad organów

²⁰ Commission notice of 18 July 1996 on the non-imposition or reduction of fines in cartel cases (Dz. Urz. WE 1996 C 207/4).

²¹ M. Borucka-Arctowa, *Drugi rozwoju polityki prawa*, ZNUJ, Prace prawnicze 87/12, nr 27, Kraków 1959, s. 6-7.

²² Na temat kryteriów oceny prawa por. S. Wronkowska, *Kryteria oceny prawa (w:) Przemiany polskiego prawa (lata 1989-1999)* pod redakcją Ewy Kustry, Studia Iuridica Toruniensia, Toruń 2001, s. 33 -46.

stanowiących akty prawa. Należy podkreślić, iż funkcje, jakie pełni sankcja, wynikają z rekonstrukcji normy prawnej, a nie z oczekiwań prawodawcy²³.

W swoich rozważaniach, ustalając funkcje sankcji, będę starał się je zrekonstruować na podstawie analizy normy sankcję ustanawiającej, reguł i zasad odstąpienia od ukarania, materii normatywnej, w której znajduje się sankcja, a także zasad odpowiedzialności za popełniony delikt²⁴.

Polityka prawa winna być zgodna z zasadami, które można wywnioskować z przepisów prawa materialnego, zawierających sankcje, zasad postępowania jurysdykcyjnego, a także polityki Unii Europejskiej w danym czasie. Polityka ta ma sprowadzać się do treści zawartych w prawie.

Sposób sprecyzowania norm zawierających sankcje w odniesieniu do pewnych ich kategorii, może dawać pewne luzy decyzyjne w zakresie stosowania sankcji, co do samej potrzeby zastosowania sankcji oraz luz decyzyjny w zakresie wielkości wymierzonej sankcji administracyjnej.

Określenie celów sankcji powinno prowadzić do wniosku, że sankcje są instrumentem oddziaływania prawodawcy na stosunki społeczne wśród podmiotów działających na obszarze Unii Europejskiej, poprzez oddziaływanie na postawy, by były one zgodne z zamierzeniami prawodawcy, odpowiadając idei demokratycznego państwa prawnego.

Stosowanie sankcji jest uzasadnione o tyle, o ile jej wymierzenie jest celowe z punktu widzenia zamierzeń, jakie chce osiągnąć racjonalny prawodawca.

²³ J. Boć (w:) J. Boć, K. Nowacki, E. Samborska-Boć, *Ochrona środowiska*, Kolonia 2000, s. 290.

²⁴ Dla porównania w polskim prawie karnym, według M. Cieślaka: „O celach kar i innych sankcji na gruncie obowiązującego polskiego prawa możemy wnioskować na podstawie: 1) poszczególnych zagrożeń karnych (tzw. ustawowego wymiaru kary), 2) ustawowych dyrektyw sądowego wymiaru kary, 3) ustawowych dyrektyw wykonania kar i innych sankcji, 4) rodzajów sankcji i ich naturalnej zdatności funkcjonalnej. Oczywiście, wymienione elementy prawne w różnym stopniu i kierunku dają podstawę do wniosków o celach kar i innych sankcji. Nie wyłączają też one różnic w zakresie interpretacji celów i ich hierarchii, zależnie od postawy aksjologicznej osób stosujących prawo karne i osób teoretycznie to prawo komentujących.” (w:) M. Cieślak, *Polskie prawo karne, Zarys systemowego ujęcia*, Warszawa 1994, s. 422.

Sankcje spełniają funkcje, które chce im przypisać prawodawca wspólnotowy pod warunkiem stanowienia i konstruowania ich zgodnie z dyrektywami rzetelnej techniki prawodawczej.

4. Pojęcie funkcji sankcji

Zanim przejdę do omówienia funkcji sankcji, gwoli jasności sprecyzuję pojęcie „funkcji”, gdyż w nauce prawa niejednokrotnie pojęcia „celu”, „zadania”, „roli” i „funkcji prawa”, są pojmowane z pewnymi odrębnościami, a często też są stosowane przemiennie. Posługiwanie się tymi terminami wiąże się z nieodzownym odwołaniem do określonych założeń aksjologicznych, socjotechnicznych, czy też prakseologicznych. Jak wskazuje się w nauce teorii prawa, trzeba rozróżniać wypowiedzi, w których wyznacza się cele, zadania, role, od wypowiedzi, w których wyjaśnia się teoretycznie fakt ustanowienia jakichś instytucji prawnych przez hipotezę, iż takie zadania, cele czy role tych instytucji przyjmowane były przez legislatorów²⁵. W potocznym rozumieniu słowo „cel” jest odnoszone do stanu rzeczy, który jest przedmiotem dążenia określonego podmiotu. Cel jest zatem zamiarem osiągnięcia określonego stanu, postawionym przez dążącego do niego - jest to zamiar tego podmiotu. Może on być określony pozytywnie lub negatywnie, czyli poprzez osiągnięcie określonych efektów bądź poprzez ich uniknięcie.

Z kolei pojęciu „zadania” jest przyporządkowane pojęcie „celu”. Natomiast „rola”, to społeczne oczekiwanie, iż pewien stan rzeczy będzie osiągnięty za sprawą kogoś lub czegoś. Innymi słowy „rola” to wyznaczenie komuś określonego typu działań do spełnienia. W potocznym znaczeniu termin przypisanie komuś lub czemuś funkcji, oznacza przypisywanie oddziaływania określonych skutków i to nie jednorazowych, przypadkowych, lecz określonych - stałych skutków. Stałość skutków oddziaływania pozwala mówić o funkcjonowaniu kogoś lub czegoś w określonym systemie²⁶.

Stwierdzenie, że dany akt spełnia określoną funkcję w danym systemie prawa, jest operacją intelektualną, w której powołuje się na związek przyczynowy między zachowaniem danego podmiotu a jego następstwami. Zatem spełnianie funkcji przez sankcje administracyjne sprowadza się do stałego powodowania określonych stanów w stosunkach społecznych. Typologia funkcji sankcji może być różnorodna. Zadania, jakie są i będą realizowane przez

²⁵ Z. Ziemiński, O pojmowaniu celu, zadania, roli, i funkcji prawa, PiP 1987/12, s. 16-17; o rozumieniu pojęcia funkcji por. też I. Bogucka, *Funkcje prawa. Analiza pojęcia*, Zakamycze 2000, s. 9.

²⁶ Z. Ziemiński, *op. cit.*, s. 20-21.

sankcje w procesie oraz funkcje sankcji i cele osiągane przez ich wymierzanie, w znacznej mierze są pochodną funkcji aktów normatywnych, które te sankcje ustanawiają. Analiza orzecznictwa w sprawach ochrony konkurencji oraz publikacji doktryny, pozwala na uogólnienie funkcji, jakie stawiane są sankcjom.

Istotnym argumentem, skłaniającym do zajęcia się kwestią funkcji sankcji, jest odwoływanie się do wykładni funkcjonalnej w procesie egzegezy aktu normatywnego. Sprecyzowanie funkcji sankcji może ułatwiać proces stosowania prawa w przypadku nakładania sankcji o charakterze uznaniowym, bądź sankcji o zagrożeniu względnie określonym, gdyby egzegeza normy prawnej tylko na podstawie wykładni literalnej nie dawała zadowalających rezultatów.

5. Funkcje sankcji in genere

Rozważania odnośnie funkcji sankcji należy rozpocząć od wskazania powodowanych przez te sankcje stanów w sferze stosowania prawa. Funkcje w zakresie polityki instytucji Unii Europejskiej oraz oddziaływania na stosunki społeczne są kategorią trudno mierzalną, wymagającą wiedzy z zakresu socjologii, ekonomii. Z tych względów pozostawiam poza sferą swoich rozważań oddziaływanie sankcji na zachowania społeczne.

Przechodząc do analizy funkcji sankcji w prawie ochrony konkurencji, mając na względzie ich krótką charakterystykę przeprowadzoną we wstępie niniejszego artykułu, wyróżniam następujące funkcje sankcji: represyjną, restytucyjno - prewencyjną, redystrybucyjną.

Funkcja represyjna sankcji przejawia się przede wszystkim w karaniu za naruszenie prawa. W tym zakresie można doszukiwać się jej podobieństwa do funkcji sprawiedliwościowej kary kryminalnej, z tym, że bez elementów ekspiacyjnych z uwagi na istotne różnice w konstrukcjach przestępstwa i deliktu za naruszenie norm ochrony konkurencji. Represja jest dolegliwością za określony delikt, przy czym przepisy nie zawierają norm dopuszczających uchylenia sankcji w przypadku przywrócenia do stanu poprzedniego przez podmiot dopuszczający się deliktu, pomimo że charakter naruszenia umożliwia usunięcie skutków deliktu, bądź przynajmniej ich zniwelowanie. Nałożenie sankcji o tej funkcji następuje na podstawie odpowiedzialności subiektywnej (udowodnienie winy). Pomiędzy wielkością

sankcji a wielkością deliktu istnieje przynajmniej namiastki korelacji – zasada: im cięższy delikt, tym bardziej dolegliwa sankcja²⁷.

O represyjności sankcji przesądza też jej wymierzenie bez względu na skutek wywołany popełnieniem deliktu administracyjnego. Niewątpliwie charakter represyjny ma taka konstrukcja sankcji, zgodnie z którą popełnienie deliktu skutkowego, a następnie całkowite usunięcie przez sprawcę skutków tego deliktu, w świetle przepisów prawa, nie daje nawet podstaw do rozważenia możliwości niewymierzenia sankcji. Sankcja ma wówczas charakter odpłaty za nieposłuszeństwo wobec prawa, pomimo usunięcia skutków tego nieposłuszeństwa.

Wydaje się, że o sposobie reakcji na naruszenia prawa winny rozstrzygać dwa kryteria: skala naruszenia prawa oraz okoliczności towarzyszące naruszeniu prawa – element subiektywny. Uzasadnienie karania za naruszenie norm prawnych, które wyczerpuje znamiona deliktu bezskutkowego, może wynikać z doniosłości stosunków społecznych, których dotyczy sankcja, na przykład cechy podmiotu naruszającego prawo, bądź nagminność zachowań.

Jeśli chodzi o drugie kryterium - okoliczności towarzyszące popełnieniu deliktu - myślę, że uzasadnieniem dla niewymierzenia sankcji za delikt bezskutkowy może być niezawinione naruszenie prawa.

Funkcję restytucyjno-prewencyjną pełnią przepisy przewidujące uchylenie sankcji w przypadku następczego wykonania obowiązku będącego podstawą wymierzenia sankcji, bądź naprawienia szkody wywołanej popełnieniem deliktu przez podmiot ukarany.

Funkcja redystrybucyjna jest charakterystyczna niektórym sankcjom o charakterze pieniężnym, w sytuacjach, gdy sankcja jest swego rodzaju nawiązką za szkody wywołane deliktem. Istotą sankcji o tej funkcji jest „skierowanie” należności wpływających z tytułu wymierzenia sankcji do budżetów jednostek związanych organizacyjnie z organem wymierzającym sankcję. Wpływy z tytułu sankcji służą wykonywaniu zadań administracji w działach administracji, z którymi związany jest popełniony delikt. Często może

²⁷ Przykładem takiej kary może być w polskim prawodawstwie art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego (jednolity tekst Dz.U.06.156.1118 z późn. zm.) – wielkość kary wprost proporcjonalna do wielkości terminu zwłoki w wydaniu decyzji administracyjnej.

występować brak korelacji pomiędzy wielkością sankcji a skalą naruszenia prawa - tzw. stawka sztywna bez względu na wielkość naruszenia prawa i jego charakter. Stawka jest ustalana przez ustawodawcę kwantytatywnie za straty, które są trudno mierzalne, bądź nie można ich zmierzyć w pieniądzu²⁸.

6. Kwalifikatory funkcji sankcji

O funkcji sankcji, w rozumieniu przeze mnie przedstawionym, rozstrzygają takie elementy, jak: charakter odpowiedzialności za delikt, charakter dolegliwości, kryteria dopuszczalności jej uchylenia, bądź zmniejszenia, a także rozłożenia na raty i ewentualnie sposobu redystrybucji należności uzyskanych z tytułu wymierzenia takiej sankcji.

Jeśli chodzi o pierwszy ze wskazanych elementów, podstawowe modele odpowiedzialności to odpowiedzialność na zasadzie winy i tzw. „odpowiedzialność obiektywna” w różnych jej modyfikacjach. Wina w polskim prawie publicznym musi być zawsze przypisana sprawcy przestępstwa i wykroczenia. Odpowiedzialność na zasadzie winy jest charakterystyczna prawu represyjnemu. Konieczność przypisania winy jest swego rodzaju gwarancją, bez której nie można pociągnąć do odpowiedzialności represyjnej. Odpowiedzialność na podstawie tej zasady, jako cecha struktury odpowiedzialności, jest regułą w prawie karnym, jak również w odniesieniu do najpoważniejszych naruszeń w innych gałęziach prawa. Sankcja jest wówczas represją za to naruszenie, gdy w procesie stosowania prawa oprócz stwierdzenia, że określonym działaniem wypełniono znamiona deliktu, sprawcy można zarzucić naganność procesu motywacyjnego. Nadto, co do zasady, winę przypisuje się zachowaniom, które w określonym systemie wartości nie są moralnie indyferentne. Zawinienie, jako przesłanka odpowiedzialności karnej, skłania mnie do poglądu, iż odpowiedzialność na zasadzie winy jest typowa przede wszystkim sankcjom o charakterze represyjnym. Sankcja jest wówczas przede wszystkim odpłatą za delikt.

Odpowiedzialność o charakterze obiektywnym jest dość typowa sankcjom o funkcji prewencyjno-restytucyjnej oraz redystrybucyjnej. Wyczerpanie znamion deliktu jest podstawą do wymierzenia sankcji. Taka konstrukcja odpowiedzialności jest charakterystyczna dla

²⁸ Np. w polskim porządku prawnym art. 292 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (jednolity tekst Dz.U. z 2006 r., Nr 129, poz. 902 z późn. zm.) – „Podmiot korzystający ze środowiska ponosi opłaty podwyższone o 500% w przypadku braku wymaganego pozwolenia na:

- 1) wprowadzanie do powietrza gazów lub pyłów,
- 2) pobór wód lub wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi”.

naruszeń błahych, nagminnych, a nadto w postępowaniach, w których udowodnienie winy byłoby zabiegiem trudnym, a skala naruszenia prawa, jak również prawem przewidziane zagrożenie sankcją za ten delikt, nie są na tyle wysokie, by odpowiedzialność musiała być uzależniona od przypisania winy.

Dolegliwość ma charakter finansowy. Dolegliwość w pieniądzu, jako że sankcje w prawie ochrony konkurencji nie mają funkcji odszkodowawczej, czyli naprawienia szkody wywołanej deliktem, w rozumieniu przyjętym w prawie cywilnym²⁹, skłania mnie do poglądu, iż w zdecydowanej większości sankcje o charakterze pieniężnym mają funkcję represyjną.

Represja jako cel sam w sobie winna mieć drugorzędne znaczenie przy nakładaniu kar pieniężnych uczestnikom postępowania w trakcie postępowania jurysdykcyjnego bądź egzekucyjnego. Dolegliwość wyrażona w pieniądzu – substrat tych sankcji - ma być nie tyle represją, co bodźcem do zaniechania naruszania prawa. Celem takiej sankcji jest zdyscyplinowanie podmiotów zobowiązanych do określonych działań. Taką funkcję można też przypisać sankcjom finansowym w ochronie środowiska³⁰.

Funkcja redystrybucyjna jest również charakterystyczna niektórym sankcjom pieniężnym. W odróżnieniu od sankcji pieniężnej o funkcji represyjnej, dolegliwość zawiera elementy ceny za naprawienie szkody wywołanej deliktem. Kwota dolegliwości jest częstokroć źródłem dochodu funduszu celowego, a sama dolegliwość może być wielokrotnością opłaty administracyjnej wymierzonej za działania, które mogą się różnić tym od takich samych działań wyczerpujących znamiona deliktu, że zostały podjęte za zgodą organu administracji publicznej³¹.

²⁹ W szerszym rozumieniu funkcję odszkodowawczą można byłoby wywnioskować, przyjmując, że wielkość wymierzonej kary pieniężnej zostanie spożytkowana na usunięcie szkód wywołanych deliktem, za który tę karę wymierzono, np. gdy wymierzono karę pieniężną za wycięcie drzew, a środki pieniężne uzyskane z kary przeznaczone na zasadzenie nowych drzew.

³⁰ Por. np. wyrok SN z 07.10. 1997 r., III RN 51/97, OSNP 1998/11/320, w którym Sąd opowiedział się za możliwością zmniejszenia kary pieniężnej na podstawie art. 130c ust. 7 ustawy z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne (Dz. U. Nr 38, poz. 230 ze zm.) w stosunku do zakładu, który przed ukaraniem usunął przyczynę jej nałożenia.

³¹ Na przykład za zajęcie pasa drogowego za zgodą zarządcy drogi pobiera się opłatę administracyjną, natomiast jego zajęcie bez zgody zarządcy jest zagrożone administracyjną karą pieniężną stanowiącą wielokrotność opłaty administracyjnej.

Celem sankcji egzekucyjnej jest zniwelowanie lub zniweczenie negatywnych konsekwencji wywołanych deliktem. Zmniejszenie negatywnych konsekwencji wywołanych popełnieniem deliktu, a także zmniejszenie rozmiaru szkody w dobrach chronionych prawem administracyjnym, uzasadnia zmniejszenie bądź uchylenie dolegliwości.

W polskim systemie prawnym należności uzyskane z nałożonych kar pieniężnych stanowią dochód państwa³² albo dochód funduszy celowych³³. Nałożonym sankcjom można przypisać funkcję redystrybucyjną, w przypadkach, gdy wymierzone kary stanowią dochód jednostek organizacyjnych podległych organowi, bowiem środki uzyskane z wpłat kar pieniężnych są przeznaczane również na cele mające służyć zniweczeniu skutków wywołanych naruszeniem prawa wyczerpującego znamiona deliktu, za który nałożono sankcję.

7. Funkcje sankcji w prawie ochrony konkurencji

Kary pieniężne w prawie ochrony konkurencji pomimo ich uregulowania w kilku aktach normatywnych stanowią w miarę jednorodną kategorię sankcji, skonstruowanych w sposób analogiczny. Uważam, iż funkcją podstawową tej grupy sankcji jest funkcja represyjna. Do przyjęcia takiego stanowiska skłania mnie: skonstruowanie odpowiedzialności z uwzględnieniem elementów subiektywnych popełnienia deliktu³⁴, względna określoność sankcji, nakaz miarkowania sankcji z uwzględnieniem elementów subiektywnych popełnienia deliktu administracyjnego. Sankcja może być nałożona za delikt administracyjny, którego popełnienie poza naruszeniem określonej normy prawa może nie wywoływać w sferze stosunków społecznych negatywnych skutków prawnych. Bezprawie przejawia się między innymi w narażeniu na zagrożenie określonych dóbr i wartości prawem chronionych. Środki finansowe pochodzące z kar pieniężnych stanowią dochód Wspólnoty, co przemawia przeciwko funkcji redystrybucyjnej tych sankcji. Ograniczone też są możliwości uchylenia lub zmniejszenia sankcji. Formą złagodzenia dolegliwości jest odroczenie terminu płatności, bądź rozłożenie sankcji na raty. Brak prawnych instrumentów zmniejszania wymierzonej dolegliwości potwierdza represyjny charakter sankcji.

³² Na przykład art. 67 ust. 6 ustawy z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe (Dz. U. z 2003 r. Nr 130, poz. 1188 ze zm.), stanowi, iż kary pieniężne stanowią dochód budżetu państwa.

³³ Na przykład art. 141 ust. 4 Prawa bankowego stanowi, iż Komisja Nadzoru Bankowego odprowadza kwoty wyegzekwowane z tytułu kar pieniężnych na rzecz Bankowego Funduszu Gwarancyjnego.

³⁴ Art. 101 ust. 1 ustawy antymonopolowej; art. 56 ust. 6 ustawy Prawo energetyczne; art. 68 ust. 2 ustawy Prawo pocztowe.

Niektóre kary pieniężne w prawie ochrony konkurencji mają egzekucyjny charakter ze względu na cel. Celem sankcji egzekucyjnej jest wyegzekwowanie nałożonego na podmiot zobowiązania. W konstrukcji sankcji dopatruję się przede wszystkim formy odpłaty za zachowanie niezgodne z prawem, która spełnia funkcje prewencyjne, sprowadzające się do tego, iż wymierzenie sankcji podmiotowi ma być dla niego nauczka na przyszłość, motywującą do zachowania zgodnego z prawem. Może też ona oddziaływać na opinię społeczną, że brak respektu wobec prawa skutkuje szybką i zdecydowaną reakcją organów, uwieńczoną wydaniem decyzji o nałożeniu sankcji. Uważam, iż podstawową funkcją tej grupy sankcji jest funkcja restytucyjno-prewencyjna. Odpowiedzialność w tej grupie deliktów jest w zasadzie odpowiedzialnością obiektywną, sankcje o charakterze finansowym są względnie określone. Następcze wypełnienie ciężącego obowiązku, będącego podstawą do wymierzenia sankcji administracyjnej, bądź usprawiedliwienie niedopełnienia obowiązku, winno uzasadniać uchylenie wymierzonej dolegliwości³⁵.

Contact:

wincenmiro@poczta.onet.pl

³⁵ Art. 125 § 1, art. 126 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (jednolity tekst Dz.U.05.229.1954 z późn. zm.)