

Mateusz Sierzan

(Wątpliwe) ratio legis
przepisów o europejskiej współpracy administracyjnej
w kodeksie postępowania administracyjnego
na tle prawa ochrony konkurencji.

Streszczenie

Ogólny rozwój współpracy i zacieśniania międzynarodowych więzi gospodarczych, prawnych i administracyjnych skutkuje też rozwojem europejskiej współpracy administracyjnej. Jest ona regulowana w głównej mierze przez przepisy prawa Unii Europejskiej na poziomie sektorowym. Rozwiązania jej dotyczące *prima facie* wydają się być regulacjami kompleksowymi, uwzględniającymi każdy z aspektów niezbędnych, by współpraca ta przebiegała sprawnie i efektywnie. Dobrym przykładem takiej kooperacji jest obszar ochrony konkurencji, gdzie współpraca ta przebiegała szczególnie sprawnie, opierając się wyłącznie na prawie unijnym. Od 2017 r. w Polsce obowiązują przepisy Działu VIIIa Kodeksu postępowania administracyjnego, dotyczące europejskiej współpracy administracyjnej. Stanowią one jednak wyłącznie uregulowania ramowe. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy polskie przepisy kodeksowe w zakresie europejskiej współpracy administracyjnej mogą mieć doniosłe znaczenie w praktyce administracyjnej polskiego organu antymonopolowego w tymże zakresie, czy będą one stanowić przepisy martwe w tym wymiarze.

1. Wstęp

Postępujący proces globalizacji, zacieśniania się międzypaństwowych więzi gospodarczych, społecznych i politycznych wymuszają na administracji publicznej dostosowywanie się do ulegającego zmianom otoczenia. Jednym z przejawów tego zjawiska jest, wciąż rozwijana i zacieśniana, europejska współpraca administracyjna. Pojęcie to nie ma definicji legalnej, jednak należy przyjąć, że polega ona na tym, że polskie organy administracji udzielają pomocy organom państw członkowskim Unii Europejskiej, oraz same mogą

korzystać z pomocy tych organów, aczkolwiek zarówno udzielanie pomocy, jak i zwracanie się o nią dopuszczalne jest wyłącznie w przypadkach przewidzianych przez prawo unijne i na określonych normatywnie zasadach. Pomoc ta może w szczególności przybierać postać wzajemnego udostępniania informacji o okolicznościach faktycznych i prawnych oraz wykonywania czynności procesowych¹. Ponadto „Europejska współpraca administracyjna jest instytucją prawną zapewniającą skuteczne (administracyjne) wdrażanie prawa Unii Europejskiej, zarówno gdy chodzi o tzw. pośrednie, jak i bezpośrednie wykonywanie (wdrażanie) tego prawa”². Istotą tej instytucji, wynikającą z coraz większej ilości powiązań prawnych między organami państw wspólnoty, jest też to, „iż właściwy organ państwa członkowskiego Unii nie może efektywnie wykonywać należących do niego zadań/kompetencji mieszczących się w zakresie stosowania prawa Unii, bez uzyskania pomocy lub nawiązania współpracy z innym państwem członkowskim (lub Komisją).”³

Mimo iż jest to zagadnienie charakterystyczne w szczególności dla unijnego systemu prawnego, to jednak dział o europejskiej współpracy administracyjnej został dodany do polskiego kodeksu postępowania administracyjnego⁴ dopiero w czerwcu 2017 r., czyli aż 13 lat od przystąpienia Polski do UE. Nasuwa się więc pytanie, czy skoro przez kilkanaście lat funkcjonowania Polski w UE nie było kodeksowej regulacji w tym zakresie, to czy nowo wprowadzone do kodeksu przepisy mogą mieć faktyczne znaczenie w opisywanym przedmiocie? Autor artykułu podejmuje próbę odpowiedzi na postawione pytanie na przykładzie współpracy w zakresie ochrony konkurencji, czyli realizowania wspólnej polityki antymonopolowej, zarówno w wymiarze transgranicznym, jak i wewnętrznym. Autor wybrał ten aspekt ze względu na wzorcową wręcz sprawność i efektywność europejskiej współpracy administracyjnej w tym obszarze, która cechuje się ponadto uregulowaniem wyłącznie przepisami prawa Unii Europejskiej. Celem niniejszej pracy jest więc próba odpowiedzi na pytania, czy biorąc pod uwagę przepisy unijne, bezpośrednio funkcjonujące w systemach prawnych Państw Członkowskich przed czerwcem 2017 r. oraz rzeczywistą sprawność tej kooperacji, przepisy Działu VIIIa k.p.a. (dodanego właśnie w czerwcu 2017 r.) mogą mieć zastosowanie w działalności polskiego organu antymonopolowego. Zasadniczą częścią

¹ P. Dańczak, *Rozdział X Europejska współpraca administracyjna* [w:] P. Dańczak, W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2021.

² A. Wróbel, *Europejska współpraca administracyjna* [w:] *System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020, s. 439.

³ Tamże, s. 449.

⁴ Ustawa z 14.06.1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.), dalej: k.p.a.

artykułu będzie formalno-dogmatyczna analiza polskich przepisów kodeksowych o europejskiej współpracy administracyjnej oraz odpowiednich przepisów prawa unijnego w zakresie kooperacji przy ochronie konkurencji, na których wyłącznej podstawie współdziałanie to opierało się przed nowelizacją kodeksu. Zaznaczenia wymaga, iż omawiane europejskie akty prawne obowiązujące przed czerwcem 2017 r. obowiązują nadal, a polskie normy kodeksowe nie kolidują z nimi, a jedynie nieznacznie je rozwijają.

2. *Ratio* wprowadzenia do kodeksu postępowania administracyjnego przepisów o europejskiej współpracy administracyjnej

Jak zostało wspomniane we wstępie, przepisy o europejskiej współpracy administracyjnej⁵ dodano do kodeksu postępowania administracyjnego dopiero kilkanaście lat po przystąpieniu Polski do UE. Należy zauważyć, iż wcześniej w polskim systemie prawnym to prawo unijne regulowało tę współpracę. Brakowało jednak (i wciąż brakuje) unijnych norm ogólnych dotyczących e.w.a.⁶. Normy takie zawarto w „ReNEUAL Model kodeksu postępowania administracyjnego dla Unii Europejskiej”, który finalnie pozostał tylko projektem i nigdy nie wszedł w życie. Księga V Modelu, zatytułowana „Wzajemna pomoc” dotyczy właśnie e.w.a., rozwiązania tam proponowane zasadniczo są tożsame z tymi przyjętymi przez ustawodawcę polskiego⁷.

Obowiązujące przepisy wspólnotowe w tym przedmiocie dotyczą poszczególnych sektorów administracji publicznej, jak np. sektor ochrony konkurencji, regulowany przez rozporządzenie Rady UE nr 1/2003/WE z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu WE⁸ czy sektor ochrony konsumentów regulowany przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z 12.12.2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów⁹. To właśnie w tego typu aktach prawnych znajdują się unormowania współdziałania danych

⁵ Dalej: e.w.a.

⁶ A. Tuszyńska, M. Warzycki, *Europejska współpraca administracyjna w kodeksie postępowania administracyjnego – kolejne martwe przepisy?* „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2017, nr 4, s. 12.

⁷ Zob. więcej: A. Tuszyńska, M. Warzycki, *Europejska współpraca...*, s. 13-15.

⁸ Dz.U. L 1 z 4.1.2003.

⁹ Dz.U. L 345 z 27.12.2017.

organów administracji publicznej w konkretnym zakresie. Brak przepisów ogólnych i uregulowań krajowych nie stanowił jednak przeszkody dla sprawnego funkcjonowania e.w.a. Wręcz przeciwnie, praktyka pokazała, iż dotychczasowe regulacje unijne były dla organów zdecydowanie wystarczające, współdziałanie przeprowadzane na ich podstawie była bez wątpienia efektywna¹⁰. Rodzi się więc pytanie, czy skoro mimo braku regulacji wewnętrznych Państw Członkowskich w tym obszarze kooperacja mogła przebiegać sprawnie, to czy w ogóle potrzebne było wprowadzanie tego typu rozwiązań do k.p.a.?

W uzasadnieniu do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 1183) projektodawca wskazał, że:

„Dla skutecznej i efektywnej współpracy administracyjnej niezbędne jest ustanowienie również w polskiej procedurze administracyjnej swobodnego punktu odniesienia, który uporządkuje zasady współpracy organów i nada jej konkretną treść normatywną. (...) Projektowane przepisy dotyczące współpracy w ramach procedur administracyjnych stanowią uzupełnienie uregulowań proceduralnych, które dotychczas nie przewidywały na gruncie Kodeksu postępowania administracyjnego mechanizmów współpracy transgranicznej. Przedmiotem „współpracy administracyjnej” są zatem czynności organu administracji wykonywane w ramach postępowań podlegających Kodeksowi, przede wszystkim w ramach postępowań w sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnej i załatwianych milcząco. Przepisy te ustanawiają zespół norm zbliżonych do przepisów o międzynarodowej pomocy prawnej w sądowej procedurze cywilnej czy karnej”¹¹.

Celem wprowadzenia tego nowego działu do k.p.a. było więc stworzenie punktu odniesienia, czyli przepisów ogólnych w zakresie tej współpracy, a także uzupełnienie luki proceduralnej w granicach podejmowania przez polskie organy e.w.a.¹² W dokumentach z procesu legislacyjnego próżno doszukiwać się rozbudowanej odpowiedzi na pytanie o powód wprowadzenia omawianych przepisów do k.p.a. Wobec lakoniczności oficjalnego uzasadnienia należy sięgnąć do doktryny. Wskazuje się, iż poza wyżej wymienionymi powodami Dział VIIIa k.p.a ma również funkcję informacyjną i wychowawczą

¹⁰ S. Józwiak, *Europejska Sieć Konkurencji — model: struktura i współpraca oraz kompetencje decyzyjne członków*, UOKiK 2011, s. 27; M. Gac, *Europejska przestrzeń administracyjna jako mechanizm zwiększający efektywność stosowania prawa europejskiego – analiza na przykładzie Europejskiej Sieci Konkurencji*, „Rocznik Administracji Publicznej” 2015, nr 1, s. 112-113.

¹¹ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw z 28.12.2016 r., druk sejmowy nr 1183 VIII kadencji Sejmu RP, s. 81. (dalej: uzasadnienie), <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> (dostęp: 29.12.2021 r.).

¹² Powyższy fragment jest jedynym fragmentem w uzasadnieniu projektu mówiącym o *ratio legis* wprowadzenia e.w.a. do k.p.a. Pozostała część uzasadnienia do projektu Działu VIIIa k.p.a stanowi jedynie objaśnienie przez projektodawcę znaczenia i zakładanego stosowania tych przepisów. Ciekawy jest również fakt, że ocena skutków regulacji do tego projektu ustawy milczy na temat skutków, aspekt ten został całkowicie pominięty. <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12287313/12363091/12363092/dokument229377.pdf> (dostęp: 29.12.2021 r.).

wobec organów i pracowników urzędów; stanowi podstawę do subsydiarnej przebudowy przebiegu współpracy administracyjnej; zapewnia stosowanie pozostałych przepisów k.p.a. podczas podejmowania przez polskie organy współpracy z organami unijnymi i organami państw członkowskich; służy formalizacji e.w.a. podejmowanej *ad hoc*¹³. Zwraca się też uwagę, że stanowi on wzmocnienie realizacji zasady lojalnej współpracy wyrażonej w art. 4 ust. 3 TUE: "Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii"¹⁴. Aby Państwa Członkowskie mogły ze sobą lojalnie współpracować w sposób rzeczywisty i skuteczny, ich instytucje publiczne potrzebują ku temu odpowiednich, konkretnych podstaw prawnych. Brak takich przepisów proceduralnych lub ich wadliwość może stanowić istotną barierę utrudniającą współpracę. Uzupełnienie k.p.a. o te przepisy, nawet tak ogólne, stanowi więc wypełnienie dotychczasowej luki systemowej w zakresie zapewnienia efektywności prawa unijnego w ramach działania polskiej administracji publicznej¹⁵. Podkreślenia też wymaga, iż również w raporcie eksperckim pod przewodnictwem Z. Kmiecika nt. reformy prawa o postępowaniu administracyjnym został wyrażony pogląd, iż wprowadzenie do kodeksu uregulowań poświęconych współpracy europejskiej stanowi zabieg uzasadniony¹⁶.

3. Przepisy k.p.a. a przepisy unijne w kontekście europejskiej współpracy administracyjnej w zakresie ochrony konkurencji

By odpowiedzieć na pytania postawione we wstępie należy też rozważyć, czy Dział VIIIa k.p.a., poza uzupełnieniem luki systemowej w prawie krajowym, wprowadza jakies

¹³ A. Cebera, J.G. Firlus, *European administrative cooperation. Remarks on Polish procedural provisions*, Warszawa 2019, s. 46-47.

¹⁴ Artykuł 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (Dz.U. C 326 z 26.10.2012). Por. także: A. Wróbel, *Europejska...*, s. 439; D. Tyrawa [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127-269. Tom III*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2021, art. 260(a), teza 1 i 3; A. Cebera, J. G. Firlus [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. II, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019, teza 5.

¹⁵ D. Tyrawa [w:] *Kodeks...* red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, art. 260(a), teza 2; A. Cebera, J. G. Firlus [w:] *Kodeks...* red. H. Knysiak-Sudyka, art. 260(a), teza 11.

¹⁶ J. Wegner-Kowalska [w:] *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2016, s. 282.

novum do kwestii e.w.a. w zakresie współpracy organów antymonopolowych Państw Członkowskich? Innymi słowy, skoro e.w.a. w zakresie ochrony konkurencji mogła przebiegać sprawnie na podstawie samego prawa UE, to można przypuszczać, iż już regulowało ono to, co *de facto* jest potrzebne do osiągnięcia sprawnej kooperacji.

W kodeksie znajdują się regulacje odnośnie do kilku podstawowych aspektów: zasad udzielania pomocy organom innych Państw Członkowskich UE, wniosku o udzielenie pomocy, uzasadnienia wniosku, formy przekazywania informacji pomiędzy organami, kosztów pomocy, stosowania przepisów działu VIIIa k.p.a oraz wyłączenia ich stosowania. Natomiast rozporządzenie Rady UE nr 1/2003/WE z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu WE¹⁷ stanowi o: współdziałaniu Komisji i organów ochrony konkurencji Państw Członkowskich, wymianie informacji, zawieszeniu lub zamknięciu postępowania. Współdziałanie to, skupione na utworzonej na podstawie tegoż rozporządzenia, Europejskiej Sieci Konkurencji, opiera się jednak głównie na działaniach mało sformalizowanych lub nieformalnych¹⁸. Europejska Sieć Konkurencji jest forum współpracy organów ochrony konkurencji Państw Członkowskich oraz Komisji Europejskiej, mającym na celu zagwarantowanie rozwoju europejskiej kultury konkurencji oraz zapewnienie jednolitego stosowania europejskiego prawa antymonopolowego w ramach nowej, zdecentralizowanej struktury¹⁹. ESK składa się z 29 członków. Tworzą ją przedstawiciele organów antymonopolowych 28 Członków UE oraz Komisji. Rozporządzenie nie przewiduje formalnej struktury dla organizacji pracy ESK. Sieć nie posiada osobowości prawnej, siedziby, władz czy struktury organizacyjnej²⁰. W sferze jej funkcjonowania stosuje się wyżej wymieniony akt prawny, w tym regulacje dotyczące e.w.a.

Porównując treść przepisów można zauważyć, iż normy proceduralne wynikające z przepisów kodeksowych nie różnią się wiele od przepisów unijnych. Zarówno prawo polskie (art. 260a § 1 k.p.a.), jak i wspólnotowe stanowi, że administracja państwowa i unijna udziela sobie pomocy, gdy prawo unijne tak stanowi i na określonych w nim zasadach. Kodeks postępowania administracyjnego w art. 260a § 2 przewiduje, iż pomoc będzie udzielana z urzędu lub na wniosek. Rozporządzenie natomiast precyzyjnie określa, w jakich sytuacjach pomoc ma być udzielana z urzędu i kiedy można wystąpić z wnioskiem, na który jego adresat

¹⁷ Dalej: rozporządzenie.

¹⁸ S. Józwiak, *Europejska Sieć Konkurencji...*s. 7; M. Gac, *Europejska przestrzeń...*, s. 105.

¹⁹ K. Dekeyser, M. Jaspers, A New Era of ECN Cooperation. Achievements and Challenges with Special Focus on work in the Leniency Field, „World Competition” 2007, nr 30, s. 4. - [za:] M. Gac, *Europejska przestrzeń...*, s. 105.

²⁰ S. Józwiak, *Europejska Sieć Konkurencji...*,s. 5.

ma obowiązek odpowiedzieć²¹. W k.p.a. nie ma zamkniętego katalogu form udzielania pomocy, co ze względu na mnogość możliwych sytuacji i potrzeb wydaje się zabiegiem zupełnie naturalnym. Formy te zostały określone w różnych regulacjach, jednakże brak w nich sformułowań typu „w szczególności” czy „przykładowo”, którymi posługują się prawodawcy, chcąc zasygnalizować, że dany katalog jest otwarty. Wśród nich można wymienić przekazywanie kopii dokumentów, możliwość konsultacji w każdej sprawie, w tym konsultacje pisemne. Komisja i organy mogą wzajemnie przekazywać i wykorzystywać jako dowód wszelkiego rodzaju materiały o charakterze faktycznym lub prawnym, w tym informacje poufne. Ma to również potwierdzenie wprost w polskiej ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów²², wedle której informacje uzyskane w toku postępowania nie mogą być wykorzystane w innych postępowaniach prowadzonych na podstawie odrębnych przepisów, jednak za wyjątkiem m.in. właśnie wymiany informacji z Komisją Europejską i organami ochrony konkurencji państw członkowskich Unii Europejskiej na podstawie rozporządzenia nr 1/2003/WE²³.

Artykuł 260a § 3 k.p.a. stanowi, że właściwość w przedmiocie udzielenia pomocy ustala się na podstawie przepisów kodeksu, jeżeli prawo unijne nie stanowi inaczej. Natomiast art. 35 rozporządzenia stanowi, iż „Państwa Członkowskie wyznaczają organ lub organy ochrony konkurencji odpowiedzialne za stosowanie art. 81 i 82 Traktatu w sposób, który zapewni skuteczne wykonanie przepisów niniejszego rozporządzenia”. W Polsce właściwy w tym zakresie jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów²⁴. Pod tym względem nowy artykuł kodeksu nic nie zmienił. Właściwość już wcześniej ustalana była wszak na podstawie regulacji zawartych w rozporządzeniu oraz u.o.k.k. i ustalana jest na tej samej podstawie również pod rządami znowelizowanego k.p.a.

Kodeks postępowania administracyjnego w art. 260a § 4 wprowadza zasadę wyjątkowo istotną z punktu widzenia gwarancji procesowych jednostki do zabezpieczenia swojego interesu²⁵ oraz z punktu widzenia zapewnienia jednostce prawa do uzyskania informacji o przekazywaniu danych, które jej dotyczą²⁶. Chodzi bowiem o zasadę, że administracja

²¹ O obowiązkach organów antymonopolowych Państw Członkowskich wynikających z rozporządzenia zob. więcej w: A. Maziarz, *Współpraca w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji*, „Europejski Przegląd Sądowy”, 2010, nr 12, s. 33 i 34.

²² Ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 275), dalej: u.o.k.k.

²³ Artykuł 73 ust. 1 i 2 pkt 3 u.o.k.k.

²⁴ Por. art. 29 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 u.o.k.k.

²⁵ D. Tyrawa [w:] *Kodeks...*, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, art. 260(a), teza VIII.

²⁶ *Tamże*; por. art. 61 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

publiczna udzielająca pomocy, zawiadamia o niej podmiot, którego pomoc ta dotyczy, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Brak jest tego typu rozwiązania w rozporządzeniu i u.o.k.k., wobec tego decyzję o wprowadzeniu go na poziomie kodeksowym należy ocenić pozytywnie. W tym miejscu należy wskazać, iż według tegoż przepisu obowiązek zawiadomienia może obejmować zarówno stronę postępowania przed organem wnioskującym o udzielenie pomocy (o ile informacja jej bezpośrednio dotyczy lub też czynność procesowa jest z jej udziałem przeprowadzana), jak i inny podmiot objęty jurysdykcją strony współpracującej, o ile bezpośrednio dotyczy go dana czynność urzędowa²⁷. Niemniej zawiadomienie to w żaden sposób nie wpływa na sytuację podmiotu, nie przyznaje mu żadnych szczególnych uprawnień w związku z faktem, że działania podjęte w ramach e.w.a. go dotyczyły. Co więcej zawiadomienie to ma miejsce dopiero po dokonaniu pomocy, a nie przed czy w trakcie²⁸.

Artykuł 260b k.p.a. ustanawia wymogi, które musi spełniać wniosek o udzielenie pomocy złożony do polskiego organu, by mógł zostać przez niego rozpatrzony. Są to jedynie zawarcie w nim uzasadnienia oraz sporządzenie w języku urzędowym Unii Europejskiej. Jeżeli zawiera braki formalne, jego adresat wzywa wnioskującego do ich uzupełnienia w terminie czternastu dni od dnia doręczenia wezwania. W przypadku nieuzupełnienia braków formalnych lub braku podstawy prawnej do udzielenia pomocy, wniosek nie podlega rozpatrzeniu i jest zwracany organowi, który go wysłał. Wśród innych wymagań (czysto urzędowych) wymienia się oznaczenie organu wnioskującego, tj. jego nazwy i danych teleadresowych, np. adresu, adresu e-mail, telefonu kontaktowego; oznaczenie organu, do którego jest skierowany; osnovę żądania udzielenia pomocy w ramach europejskiej współpracy administracyjnej; podpis osoby składającej pismo w imieniu organu wnioskującego, w tym podpis w formie elektronicznej²⁹. Wymogi te zdają się być celowo minimalne. Wynika to ze względów praktycznych. Państwa Członkowskie, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej, generalnie mają swobodę kształtowania swojego postępowania administracyjnego, wobec czego ich wewnętrzne wymogi i praktyki co do sporządzania

²⁷ A. Cebera, J. G. Firlus [w:] *Kodeks...*, red. H. Knysiak-Sudyka, art. 260(a), teza 23; J. Wegner [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019, art. 260(a), teza 5.; odmiennie A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2021, art. 260(a), teza 16: „Podmiotem, którego pomoc dotyczy, nie są strony postępowania, ponieważ udzielenie pomocy z reguły nie ma związku z postępowaniem administracyjnym prowadzonym przez organ administracji publicznej, do którego wpłynął wniosek o udzielenie pomocy.”

²⁸ Ł. Wyszomirski [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2021, art. 260(a).

²⁹ A. Cebera, J. G. Firlus [w:] *Kodeks...*, red. H. Knysiak-Sudyka, art. 260(b), teza 1.

pism urzędowych mogą się różnić. Ponadto naturalnym jest, że zagraniczne organy wnioskujące nie będą zgłębiały polskiej procedury administracyjnej w zakresie składania wniosków, by dopasować swoje pismo do potencjalnych wymogów polskich. Zasadne jest więc przyjęcie w k.p.a. kryteriów minimum, by jak najbardziej usprawnić ich przyjmowanie i rozpatrywanie. Dzięki temu możliwie największa ich ilość będzie spełniać nieznaczne warunki polskie i będą mogły być procedowane³⁰. W rozporządzeniu wielokrotnie można przeczytać o działaniu na wniosek lub o składaniu go, lecz w żaden sposób nie precyzuje jakichkolwiek warunków ich dotyczących. Jedynie w art. 33 ust. 1 zawarta została delegacja dla Komisji Europejskiej do podejmowania takich środków, które są odpowiednie do stosowania niniejszego rozporządzenia. Środki te mogą dotyczyć między innymi formy, treści i innych kwestii odnoszących się do dokumentów przedstawionych na mocy art. 7 tegoż rozporządzenia i procedury ich odrzucania. Artykuł 7 stanowi natomiast, że jeżeli Komisja, działając z urzędu lub na wniosek, stwierdzi naruszenie art. 81 lub 82 Traktatu (dziś art. 101 i 102 TFUE), może w drodze decyzji nakazać przedsiębiorstwom lub związkom przedsiębiorstw, których sprawa dotyczy, by zaprzestały takiego naruszenia. Uprawnione do składania wniosków w tych sprawach są osoby fizyczne lub osoby prawne, które wykażą uzasadniony interes, oraz Państwa Członkowskie. Nie dotyczą więc one e.w.a. organów antymonopolowych. Jak więc widać rozporządzenie nie ustanawia żadnych wymagań szczególnych wobec nich. Zapewne jest to spowodowane zarówno poszanowaniem autonomii proceduralnej Państw Członkowskich, jak i założeniami niewielkiego formalizmu w ramach ESK.

Warto też zaznaczyć, że wniosku o udzielenie pomocy nie powinno się traktować jako podania w rozumieniu art. 63 k.p.a. „Przepis ten znajduje bowiem zastosowanie jedynie do żądań wnoszonych w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Tymczasem wniosek o udzielenie pomocy kierowany do krajowego organu administracji publicznej ani nie inicjuje tego postępowania, ani też nie stanowi jego części.”³¹

Artykuł 260c k.p.a. dotyczy kryteriów, które musi spełnić prośba o udzielenie pomocy skierowana przez instytucję polską do zagranicznej. Są one podobne do tych, które musi spełnić wniosek z innego Członka Wspólnoty skierowany do Polski, czyli musi zawierać uzasadnienie, jeśli zaś chodzi o język, to gdy jest kierowany do instytucji europejskiej, to musi być

³⁰ A. Cebera, J.G. Firlus, *European...*, s. 95-96.

³¹ S. Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IV i VIIIa KPA*, Warszawa 2017; podobnie A. Cebera, J. G. Firlus [w:] *Kodeks...*, red. H. Knysiak-Sudyka, art. 260(b), teza 1.

sporządzony w języku urzędowym UE (czyli też języku polskim), a jeśli do organu Państwa Członkowskiego, to tłumaczy się go na język uzgodniony przez zainteresowane organy. Pozostałe kwestie są zasadniczo tożsame z tymi omawianymi już w uwagach do art. 260b k.p.a.

Kodeks postępowania administracyjnego w art. 260d wprowadza zasadę odnośnie do e.w.a., iż informacje między administracją publiczną są przekazywane w szczególności drogą elektroniczną. Wydaje się to naturalnym kierunkiem prawodawczym, zwłaszcza uwzględniając ogólną europejską tendencję do pogłębiania procesu informatyzacji administracji³². Wymiana informacji drogą elektroniczną, zwłaszcza między organami z różnych krajów, jest wszak nieporównywalnie prostsza, szybsza i tańsza niż wymiana drogą pocztową. Wedle uzasadnienia do projektu ustawy stanowi to powód wprowadzenia takiej zasady.³³ Również w doktrynie przyjmuje się, że to właśnie elektroniczna forma powinna być preferowana³⁴. Mimo braku tego typu uregulowania w rozporządzeniu, to praktyka pokazała, iż pogłębiony proces informatyzacji e.w.a. w zakresie ochrony konkurencji był faktem³⁵. Wobec i tak już wyrobionego standardu co do przekazywania sobie informacji drogą elektroniczną³⁶ wprowadzenie do k.p.a. artykułu 260d można uznać raczej za działanie deklaratoryjne ustawodawcy, legitymizujące już wyrobioną praktykę, niż działanie *pro futuro*.

Zgodnie z art. 260e k.p.a. zasady ponoszenia kosztów udzielenia pomocy regulują przepisy unijne, a w przypadku ich braku organ administracji publicznej ponosi koszty swojego działania. Powszechnie przyjmuje się, iż rozwiązanie te stanowi realizację zasady lojalnej współpracy z art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej³⁷. W związku z tym, organ udzielający pomocy nie będzie uprawniony do domagania się zwrotu kosztów poniesionych w ramach jej udzielania. Do kosztów należy zaliczać m.in. nakłady i wydatki związane z realizacją żądania określonego we wniosku, a także ewentualne koszty związane z tłumaczeniem pisma³⁸. „Rozwiązanie to służy uproszczeniu i odformalizowaniu europejskiej współpracy administracyjnej. Wyłącza ono bowiem konieczność dokonywania wzajemnych rozliczeń

³² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - *Strategia jednolitego rynku cyfrowego dla Europy*, Bruksela 2015, pkt 4.3.2; por. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z 25.10.2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym i uchylające decyzję Komisji 2008/49/WE ("rozporządzenie w sprawie IMI") (Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 316 z późn. zm.).

³³ Uzasadnienie, s. 81.

³⁴ Ł. Wyszomirski [w:] *Kodeks...*, red. A. Wierzbowski, A. Wiktorowska, art. 260(d); A. Cebera, J. G. Firlus [w:] *Kodeks...*, red. H. Knysiak-Sudyka, art. 260(d), teza 1.

³⁵ S. Józwiak, *Europejska Sieć Konkurencji...*, s. 7 i 8.

³⁶ *Tamże*.

³⁷ J. Wegner-Kowalska, *Europejska współpraca administracyjna w projekcie reformy kodeksu postępowania administracyjnego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2016, nr 6, s. 10; A. Cebera, J. G. Firlus [w:] *Kodeks...*, red. H. Knysiak-Sudyka, art. 260(e), teza 2.

³⁸ Tuszyńska, M. Warzycki, *Europejska współpraca...*, s. 21.

między podmiotami współdziałającymi, a w konsekwencji – możliwość powstania ewentualnych sporów na ich tle.”³⁹ D. Tyrawa zwraca jednak uwagę, że rozwiązanie to nie jest do końca właściwe. Koszty pomocy mogą okazać się wszak na tyle duże, że mogą być znaczącym obciążeniem organu, wykraczającym poza standardowe koszty postępowania administracyjnego. W przypadku spraw z zakresu ochrony konkurencji, akta administracyjne sprawy mogą liczyć setki stron, przeważnie wymagana jest też specjalistyczna wiedza biegłych nie tylko z zakresu prawa, lecz także ekonomii i rachunkowości. Koszty powołania odpowiednich biegłych, oględzin i w szczególności tłumaczenia w tych sprawach mogą więc budzić uzasadnioną obawę o znaczne obciążenie organu udzielającego pomocy. „Dlatego też wydaje się, że zasada, że każdy ponosi koszty swojego działania, a działanie jest inicjowane przez inny podmiot, nie jest właściwa. Tą nieproporcjonalność – w przypadku rozpatrywania spraw o skomplikowanym stanie faktycznym – można byłoby rozwiązać poprzez zawarcie osobnego porozumienia, regulującego sposób uiszczania dodatkowych, znacznych kosztów postępowania.”⁴⁰ Kwestia kosztów dotycząca e.w.a. była zupełnie przemilczana w stanie prawnym przed nowelizacją kodeksu, zarówno w systemie polskim jak i europejskim. Wobec tego pozytywnie należy ocenić wprowadzenie nawet tak szcątkowych uregulowań tego problemu.

Artykuł 260f k.p.a. stanowi, że przepisy działu VIIIa k.p.a. stosuje się także w odniesieniu do organów państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz Konfederacji Szwajcarskiej, jeżeli przepisy unijne znajdują zastosowanie do tych państw. Rozporządzenie natomiast milczy na ten temat. Regulacja ta, z punktu widzenia ochrony konkurencji, jest korzystna, bowiem umożliwia współpracę w tym zakresie w zasadzie na całą Europę, a nie tylko na Unię Europejską. Biorąc pod uwagę, że przepisy o ochronie konkurencji często mają zastosowanie do podmiotów zagranicznych (polską ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów stosuje się, nawet jeśli działania zagranicznego podmiotu mogą wywoływać antykonkurencyjny skutek na terytorium RP⁴¹), które swoją siedzibę mogą mieć poza Unią lub swoją działalność mogą prowadzić w wielu państwach, również w tych spoza Unii.

³⁹ S. Gajewski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IV i VIIIa KPA*, Warszawa 2017, art. 260(e).

⁴⁰ D. Tyrawa [w:] *Kodeks...* red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, art. 260(e); podobnie A. Cebera, J.G. Firlus, *European...*, s. 7; odmiennie P.M. Przybysz [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2022, art. 260(e): „Jeżeli przepisy prawa Unii Europejskiej nie przewidują możliwości zawarcia osobnego porozumienia w sprawie kosztów, to zawarcie takiego porozumienia nie jest dopuszczalne.”

⁴¹ Artykuł 1 ust. 2 u.o.k.k.

Omawiany dział kodeksu zamyka art. 260g, który wprowadza zasadę, że przepisów tego działu nie stosuje się, jeżeli unijne lub przepisy szczególne dotyczące europejskiej współpracy administracyjnej stanowią inaczej. Przesądza to o subsydiarnym charakterze tegoż działu. Co prawda przepisy unijne z samej swojej natury mają pierwszeństwo przed przepisami krajowymi, zaś krajowe przepisy szczególne mają pierwszeństwo przed krajowymi przepisami ogólnymi, wobec czego przepis ten należy uznać za wyłącznie informacyjny, aczkolwiek A. Wegner dostrzega zasadność takiego rozwiązania, ponieważ ostatecznie rozwiewa on wszelkie wątpliwości mogące się rodzić poprzez złożoną problematykę nakładania się porządków prawnych, na co podaje przykłady⁴². W rozporządzeniu co prawda znajduje się przepis dotyczący wyłączenia stosowania go całego do określonych kategorii spraw, jednak nie chodzi o wyłączenie samej e.w.a., lecz wyłączenie stosowania całego tego aktu prawnego. Sprawy te posiadają bowiem swoje własne regulacje na poziomie unijnym, stanowiące w tym przypadku *lex specialis*⁴³.

4. Wnioski

Po dokonaniu zestawienia i analizy przepisów Działu VIIIa k.p.a oraz rozporządzenia Rady UE nr 1/2003/WE z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu WE pod kątem europejskiej współpracy administracyjnej w zakresie ochrony konkurencji należy zauważyć przede wszystkim, że w aktach tych nie ma sprzeczności normatywnej. Normy prawne wyprowadzane z k.p.a. i rozporządzenia albo są zasadniczo tożsame albo stanowią swoje wzajemne uzupełnienie w sprawach nieuregulowanych w jednym z nich (jak np. kwestia kosztów pomocy). Zdaniem Autora wynika to z wyjątkowej ogólności przepisów k.p.a. oraz ich ukierunkowania na bycie niemal wyłącznie subsydiarnymi. Podzielić należy pogląd, że dane przepisy kodeksowe mogą okazać się przepisami martwymi w praktyce. Opinia ta jest szczególnie uzasadniona w odniesieniu do europejskiej współpracy administracyjnej w zakresie ochrony konkurencji. Rozporządzenie z 2002 r. zawiera bowiem w zasadzie wszystkie regulacje niezbędne do przeprowadzania sprawnej i efektywnej współpracy administracyjnej w omawianym zakresie, zaś sprawność i efektywność tę potwierdzała praktyka. Przepisy kodeksu, które faktycznie mogą mieć zastosowanie w praktyce administracyjnej, odnoszą się wyłącznie

⁴² J. Wegner [w:] *Kodeks...*, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, art. 260(g), teza 1 i 2.

⁴³ Np. dyrektywa Rady 2011/16/UE z 15.02.2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG (Dz.U. L 64 z 11.3.2011).

do kwestii wewnątrz krajowych, uzupełniają jedynie krajową lukę systemową. Dzieje się to poprzez ogólne wprowadzenie tej instytucji do postępowania administracyjnego oraz „rozwiązanie” wątpliwości prawnych w zakresach nieuregulowanych w przepisach unijnych i krajowych szczególnych. Są to jednak kwestie niejako „prawnie drugorzędne”, nie mające dużego znaczenia dla faktycznej współpracy w wymiarze europejskim. Praktycznie mają też stosunkowo niewielkie znaczenie dla podmiotu, którego współpraca organów dotyczy, bowiem mimo iż zapewnia mu wiedzę o tym, że takie działania były podejmowane, to jednak dopiero *post factum*. Z tego względu nie może wpływać na to, co dzieje się z informacjami na jego temat, a może jedynie dowiedzieć się, co się działo. Konkludując, zdaniem Autora przepisy działu VIIIa k.p.a. mogą okazywać się przepisami martwymi w kwestiach wyłącznie europejskich, transgranicznych, aczkolwiek mają pewną wartość w odniesieniu do postępowania w sprawach e.w.a. istotnych z punktu widzenia organizacji i przebiegu pracy w urzędach. Autor nie dostrzega też powodu, by rozszerzać krajowe regulacje europejskiej współpracy administracyjnej, szczególnie w zakresie ochrony konkurencji.

Summary

The (doubtful) ratio legis of the provisions on European administrative cooperation in the code of administrative procedure in the context of competition law.

The general development of cooperation and strengthening of international economic, legal and administrative ties also results in the development of European administrative cooperation. It is regulated mainly by the provisions of European Union law at the sectoral level. These solutions *prima facie* seem to be comprehensive regulations, taking into account every aspect necessary for this cooperation to run smoothly and effectively. A good example of such cooperation is the area of competition protection, where this cooperation was particularly efficient, based solely on EU law. Since 2017, the provisions of Division VIIIa of the Code of Administrative Procedure regarding European administrative cooperation have been in force in Poland. However, they are only framework regulations. The aim of the article is an attempt to answer the question whether the Polish code provisions in the field of European administrative cooperation may be significant in the administrative practice of the Polish antitrust authority in this respect, or whether they will constitute dead provisions in this respect.

Mateusz Sierzan

Student V roku prawa na Uniwersytecie Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; ORCID: 0000-0002-2112-3216; Wiceprezes Koła Naukowego Prawa Procesowego Cywilnego UKSW w roku akademickim 2021-22; Prezes Koła Naukowego Prawa Konstytucyjnego UKSW w roku akademickim 2019-20 oraz 2020-21. Zainteresowany prawem konstytucyjnym (w szczególności prawami i wolnościami obywatelskimi oraz procesem legislacyjnym) postępowaniem administracyjnym i sądownoadministracyjnym oraz prawem gospodarczym (w szczególności prawem antymonopolowym).

Bibliografia

- Cebera A., Firlus J. G. [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, wyd. II, red. H. Knysiak-Sudyka, Warszawa 2019.
- Cebera A., Firlus J.G., European administrative cooperation. Remarks on Polish procedural provisions, 2019.
- Dańczak P., Rozdział X Europejska współpraca administracyjna [w:] P. Dańczak, W. Chróścielewski, J. P. Tarno, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, W. Chróścielewski, J. P. Tarno, Warszawa 2021.
- Gac M., Europejska przestrzeń administracyjna jako mechanizm zwiększający efektywność stosowania prawa europejskiego – analiza na przykładzie Europejskiej Sieci Konkurencji, „Rocznik Administracji Publicznej” 2015 nr 1.
- Gajewski S., Kodeks postępowania administracyjnego. Nowe instytucje. Komentarz do rozdziałów 5a, 8a, 14 oraz działów IV i VIIIa KPA, Warszawa 2017.
- Józwiak S., Europejska Sieć Konkurencji — model: struktura i współpraca oraz kompetencje decyzyjne członków, UOKiK 2011.
- Maziarz A, Współpraca w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji, „Europejski Przegląd Sądowy” 2010, nr 12.
- Przybysz P. M. [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany, LEX/el. 2021.
- Tuszyńska A., Warzycki M., Europejska współpraca administracyjna w kodeksie postępowania administracyjnego – kolejne martwe przepisy?, „Kwartalnik Prawa Publicznego 4/2017.

- Tyrawa D. [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz do art. 127-269. Tom III, red. M. Karpiuk, P. Krzykowski, A. Skóra, Olsztyn 2021.
- Wegner-Kowalska J. Europejska współpraca administracyjna w projekcie reformy kodeksu postępowania administracyjnego, Europejski Przegląd Sądowy, 6/2016.
- Wegner-Kowalska J. [w:] Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego, red. Z. Kmiecik, Warszawa 2016.
- Wegner J. [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, Warszawa 2019.
- Wróbel A., Europejska współpraca administracyjna [w:] System prawa administracyjnego. Prawo procesowe administracyjne, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2020
- Wróbel A. [w:] M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego, LEX/el. 2021.
- Wyszomirski Ł. [w:] Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, red. A. Wierzbowski, A. Wiktorowska, Warszawa 2017.

Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- Traktat o Unii Europejskiej (Dz.U. C 326 z 26.10.2012.)
- Rozporządzenie Rady UE nr 1/2003/WE z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu WE
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/2004/WE z 27.10.2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z 25.10.2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym i uchylające decyzję Komisji 2008/49/WE
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 z 25.10.2012 r. w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym i uchylające decyzję Komisji 2008/49/WE (Dz. U. UE. L. z 2012 r. Nr 316 z późn. zm.)

- Dyrektywa Rady 2011/16/UE z 15.02.2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylająca dyrektywę 77/799/EWG (Dz.U. L 64 z 11.3.2011)
- Ustawa z 14.06.1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735 z późn. zm.)
- Ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 275)