

## **Seminarium naukowe „Skuteczniejsze egzekwowanie unijnego prawa konkurencji w świetle projektu dyrektywy Parlamentu i Rady – jakie zmiany w prawie polskim?”, Warszawa, 17 października 2017 r.**

W dniu 17 października 2017 r. Zakład Prawa Konkurencji INP PAN zorganizował seminarium naukowe poświęcone problematyce projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej nadania organom konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania reguł konkurencji i należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego<sup>1</sup>. Przedmiotem dyskusji naukowej były zarówno same projektowane nowe regulacje prawne, jak i ocena konieczności dokonania zmian w ustawie antymonopolowej<sup>2</sup> w przypadku przyjęcia projektowanej dyrektywy.

Wprowadzeniem do dyskusji był referat wygłoszony przez dr. hab. Grzegorza Maternę, prof. INP PAN, w którym omówił on ogólnie zidentyfikowane przez projektodawców problemy związane ze skutecznym egzekwowaniem reguł konkurencji przez krajowe organy ochrony konkurencji, a także wylistowane zaproponowane w dyrektywie sposoby rozwiązania tych problemów. Autor referatu zwrócił uwagę, że obecnie organy krajowe odgrywają istotną rolę w egzekwowaniu unijnego prawa konkurencji (od 2004 r. wydały ponad 85% decyzji na podstawie art. 101–102 TFUE), jednakże barierą w zwiększeniu skuteczności ich działania są różnice pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie środków i instrumentów używanych przy egzekwowaniu art. 101–102 TFUE. Różnice te dotyczą m.in. uprawnień dochodzeniowych, uprawnień do nakładania sankcji za naruszenie zakazów, gwarancji potrzebnych do korzystania ze współpracy (wzajemnej pomocy). W projekcie dyrektywy zaproponowano rozwiązania, których celem jest konwergencja sposobu prowadzenia postępowania przez krajowe organy konkurencji, która dotyczyć ma m.in. ochrony praw podstawowych w postępowaniu, zasad nakładania kar i stosowania programu łagodzenia kar oraz udzielania wzajemnej pomocy w egzekwowaniu decyzji i grzywien.

Drugim prelegentem w czasie seminarium był dr Maciej Bernatt, który wygłosił referat poświęcony regulacjom projektu dyrektywy, odnoszącym się do zapewnienia krajowym organom konkurencji niezależności oraz dotyczącym ochrony praw podstawowych. Autor referatu opowiedział się za nowelizacją uokik, zapewniającą realizację postulatu niezależności organu konkurencji przed wpływami politycznymi, czego nie gwarantują obecne uwarunkowania prawne, w szczególności zasady powoływania Prezesa UOKiK i brak ustawowego okresu kadencji. Dokonując oceny rozwiązań dyrektywy dotyczących ochrony praw podstawowych, prelegent zwrócił uwagę, że szeroka transpozycja dyrektywy powinna wywołać skutek polegający na zapewnieniu w postępowaniach przed organami krajowymi ochrony praw podstawowych na poziomie gwarantowanym w prawie unijnym. Propozycje zawarte w dyrektywie w zakresie, w jakim odnosi się ona do ochrony praw

<sup>1</sup> COM(2017) 142 final. Tekst projektu dostępny na stronie [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/proposed\\_directive\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/proposed_directive_en.pdf) oraz [http://ec.europa.eu/competition/antitrust/proposed\\_directive\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/competition/antitrust/proposed_directive_pl.pdf) (29.12.2017).

<sup>2</sup> Ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 299 ze zm.); dalej: uokik.

podstawowych, uznał jednak za „rozczarowujące”, zbyt ogólne, a w konsekwencji niewprowadzające *de facto* do regulacji dotyczącej postępowania przez organami krajowymi nowych treści.

Trzeci referat w ramach seminarium wygłosiła prof. dr hab. Małgorzata Król-Bogomińska, która poświęciła go omówieniu zaproponowanych w dyrektywie rozwiązań dotyczących grzywien i kar pieniężnych w celu przymuszenia. Autorka w pierwszej kolejności zwróciła uwagę na wymienione w uzasadnieniu projektu dyrektywy przyczyny nieskuteczności współczesnych systemów kary pieniężnych w prawie konkurencji i programów *leniency*, w szczególności na: zbyt niski maksymalny próg dla grzywien oraz niedostateczną wysokość orzekanych kar, a także znaczące zróżnicowanie wysokości grzywien albo w ogóle brak podstaw prawnych do ich nakładania w porównywalnych sprawach w różnych państwach członkowskich, zróżnicowany charakter organów i trybów orzekania kar, zróżnicowanie metod ustalania wysokości grzywien, brak wskazania w niektórych krajowych systemach prawnych podstaw do solidarnego obciążania grzywną podmiotów należących do jednego „przedsiębiorstwa”, jak również do obciążania odpowiedzialnością prawnego następcy spółki naruszającej prawo lub ekonomicznego następcy spółki ponoszącej odpowiedzialność (*legal or economic successors of the undertaking liable*), brak w większości krajowych systemów ochrony konkurencji możliwości notyfikowania organom innych państw członkowskich podstawowych środków egzekwowania prawa lub zwrócenia się o wyegzekwowanie grzywien za granicą, brak zapewnienia w niektórych państwach członkowskich skutecznego stosowania sankcji penalnych z tytułu nierespektowania uprawnień procesowych krajowych organów ochrony konkurencji oraz istnienie różnic w programach łagodzenia kar zniechęcających przedsiębiorstwa do ujawniania naruszeń i udostępniania dowodów ich stosowania – w zamian za całkowite lub częściowe zwolnienie z grzywiny.

Autorka przedstawiła zaproponowane w projekcie dyrektywy pożądane kierunki uregulowań, między innymi przez zapewnienie, by kary pieniężne z tytułu naruszeń proceduralnych były proporcjonalne do całkowitego obrotu przedsiębiorstw, grzywiny zaś były wymierzane w oparciu o jednolity zestaw podstawowych parametrów i by ich maksymalna wysokość z tytułu naruszenia art. 101 lub 102 TFUE nie była ustalana na poziomie niższym niż 10% jego całkowitego światowego obrotu w roku obrotowym. Wskazała również na proponowane w projekcie dyrektywy uregulowania dotyczące nakładania kar na następców prawnych i ekonomicznych, odpowiedzialności w związku, a także odpowiedzialności za naruszenia popełnione w ramach grupy kapitałowej, tj. nakładania kar na spółkę dominującą z tytułu naruszenia dokonanego przez jej spółkę zależną – w razie wykazania, że spółka dominująca wywierała decydujący wpływ na spółkę zależną, która popełniła naruszenie. W projekcie dyrektywy mowa jest także o obowiązku zapewnienia jednolitości zasad dotyczących możliwości odstępowania od wymierzania grzywien lub ich obniżania przez krajowe organy ochrony konkurencji oraz o możliwości przyjmowania wniosków w formie uproszczonej na tych samych warunkach. Mowa jest także o ujednoczeniu zasad udzielania wzajemnej pomocy przy egzekwowaniu grzywien oraz o zasadach zawieszania biegu terminów przedawnienia na czas postępowania przed krajowymi organami ochrony konkurencji innych państw członkowskich lub Komisją w odniesieniu do naruszenia dotyczącego tego samego porozumienia.

Mówiąc o konieczności przyszłych zmian w polskiej ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów – w razie uchwalenia dyrektywy – autorka wskazała na niezbędność wprowadzenia do uokik wyżej wymienionych uregulowań. Autorka zwróciła jednakże uwagę na problemy, które

mogą być następstwem niedopracowania wielu uregulowań zamieszczonych w projekcie dyrektywy odnoszących się do kar pieniężnych. Krytycznie odniosła się w szczególności do jednostronności podejścia do określenia zasad odpowiedzialności w grupach kapitałowych, czy też do braku zdefiniowania w projekcie dyrektywy pojęcia „następcy ekonomicznego” oraz braku adekwatnego zdefiniowania pojęcia „recydywy antymonopolowej”, tradycyjnie w prawie antymonopolowym nieuwzględniającego wymogu prawomocności wcześniejszego orzeczenia o ukaraniu danego podmiotu.

Ostatni z referatów wygłosiła dr Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel, która mówiła o regulacjach projektu dyrektywy dotyczących wzajemnej pomocy między organami ochrony konkurencji. Autorka zwróciła uwagę, że dotychczas warunek skutecznej współpracy między organami nie był spełniony ze względu na różne standardy proceduralne poszczególnych krajowych organów konkurencji. Dyrektywa ustala minimalne standardy dotyczące współpracy między organami i zakłada m.in. współpracę organów przy kontrolach, w tym obligatoryjnie prawo uczestniczenia przez przedstawiciela wnioskującego organu w kontroli zlecanej. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów już teraz przewiduje takie rozwiązanie w art. 105i, a zatem wdrożenie dyrektywy nie będzie wymagało zmiany ustawy, choć do rozważenia pozostaje konieczność uregulowania kwestii obligatoryjnego udzielania upoważnień do udziału w kontroli pracownika innego organu ochrony konkurencji. Autorka referatu wskazała jednocześnie, że dyrektywa wprowadza również rozwiązania nowe, dotyczące tzw. powiadamiania o wstępnych zastrzeżeniach i decyzjach oraz egzekwowania kar pieniężnych (art. 24–26). W tym zakresie konieczne stanie się wprowadzenie odpowiednich zmian w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów.

Seminarium zakończyła dyskusja. Na jej wstępie dr Kamil Dobosz wyraził pogląd, że kolejne inicjatywy prawodawcze na poziomie prawa unijnego (rozporządzenie 1/2003, dyrektywa 2014/104 UE czy obecnie diskutowana dyrektywa) wskazują trend, którego konsekwencją może być całkowita marginalizacja prawa krajowego w zakresie ochrony konkurencji. Obaw tych nie podzielił dr Marek Rzotkiewicz, zauważając, że dyrektywa ustanawia standard minimum, nie eliminując roli ustawodawców krajowych w kształtowaniu krajowych reżimów prawa konkurencji. Następnie wypowiedziała się prof. dr hab. Małgorzata Król-Bogomilska, że, jej zdaniem, dyrektywa w obecnym kształcie ma wiele mankamentów i wymaga dalszych pogłębionych prac, zwłaszcza w zakresie grzywn i kar okresowych w celu przymuszenia; obecny stan niedojrzałości projektu dyrektywy w razie jej uchwalenia bez uzupełnień i dookreśleń nie uzasadnia niestety pomyślnych rokowań, gdy chodzi o jej wdrożenie do krajowych porządków prawnych i osiągnięcie zamierzonych celów dyrektywy deklarowanych w jej projekcie.

Dr Maciej Bernatt w czasie dyskusji zgłosił natomiast postulat, aby wdrożenie dyrektywy powiązać z koniecznością wyraźnego uregulowania w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów poszczególnych gwarancji procesowych dla przedsiębiorców, które są uwzględniane w prawie UE, takich jak np. wolność od samooskarżania. Zwrócił też uwagę, że brak wyraźnych regulacji dyrektywy w zakresie relacji między poziomem ochrony praw podstawowych gwarantowanych przez przepisy proceduralne państw członkowskich a poziomem ochrony gwarantowanym w prawie unijnym może stwarzać wątpliwości co do podstawy prawnej i zakresu ochrony praw w sytuacjach, gdy istnieją rozbieżności w standardach ochrony praw podstawowych.

Seminarium zakończył głos dr. hab. Grzegorza Materny, który zwrócił uwagę, że prace nad dyrektywą są na wczesnym etapie. Dyrektywa może odegrać istotną rolę w zbliżaniu standardów proceduralnych stosowanych w państwach członkowskich w zakresie stosowania prawa unijnego, a także w zakresie dostosowania krajowego prawa konkurencji do standardów unijnych. Jednak ponieważ do projektu dyrektywy zgłoszono wiele poprawek, trzeba wnikliwie obserwować przebieg dalszych prac legislacyjnych.

**Anna Młostoń-Olszewska**

radca prawny

absolwentka studiów doktoranckich w Instytucie Nauk Prawnych PAN w Warszawie

e-mail: [amlostonolszewska@gmail.com](mailto:amlostonolszewska@gmail.com)