

Sprawozdanie z konferencji „Prawa przedsiębiorcy w sprawach antymonopolowych” Warszawa, 23 kwietnia 2012 r.

W dniu 23.04.2012 r. w Pałacu Staszica w Warszawie odbyła się ogólnopolska konferencja naukowa, zatytułowana „Prawa przedsiębiorcy w sprawach antymonopolowych”, współorganizowana przez Instytut Nauk Prawnych PAN oraz Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych, a współfinansowana przez Fundację Nauki Polskiej w ramach programu „Pomosty-Powroty/2010-1/1 NQC”. Konferencja zgromadziła ok. 150 uczestników.

Konferencję otworzył prof. dr hab. Władysław Czapliński, Dyrektor INP PAN. Program konferencji realizowany był w trzech sesjach tematycznych. Pierwszej z nich, zatytułowanej „Charakter spraw antymonopolowych” przewodził prof. UW dr hab. Tadeusz Skoczny, kierownik CARS. W sesji tej znalazły się cztery wystąpienia – dwa z nich nawiązywały do problemu klasyfikacji postępowań (spraw) antymonopolowych jako postępowań (spraw) administracyjnych i/lub karnych.

Prof. UW, INP PAN dr hab. Małgorzata Król-Bogomilska podjęła próbę rozstrzygnięcia dylematu „Standardy praw przedsiębiorcy w sprawach antymonopolowych – problematyka prawno administracyjna czy prawno karna?”, konkludując, że „niezależnie od stopnia akceptacji tezy o ‘kryminalnych’ pierwiastkach w prawie konkurencji i o ‘kryminalnym’ charakterze grzywien czy procedur antymonopolowych, niezbędność przestrzegania określonych praw podmiotów, wobec których stosowane są sankcje na podstawie prawa konkurencji, nie powinna już budzić wątpliwości”. Prof. Król-Bogomilska zauważyła również, że Traktat z Lizbony otworzył pole do zdynamizowania procesu kryminalizacji naruszeń prawa konkurencji w państwach członkowskich ze względu na wprowadzenie bezpośrednich podstaw prawnych dla współpracy w sprawach karnych w UE.

Dr Anna Błachnio-Parzych (INP PAN) podjęła rozważania na temat: „Charakter odpowiedzialności przedsiębiorcy w postępowaniu antymonopolowym a pojęcie ‘oskarżenia’ w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”. Z orzecznictwa ETPC prelegentka wywiodła przesłanki identyfikujące odpowiedzialność za określone naruszenia prawa jako odpowiedzialność karną; wśród przesłanek tych znalazła się m.in. surowość nakładanych sankcji.

Dr Rafał Stankiewicz (WPIA UW) w swoim wystąpieniu „O zakresie stosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniu antymonopolowym” podkreślał, że „zawarte w art. 83 generalne odesłanie do KPA wiąże się z dążeniem do stworzenia silnych gwarancji praw podmiotowych postępowania”.

Aleksander Stawicki (LL.M) w wystąpieniu „Postępowanie sądowe w sprawie odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów a konstytucyjne gwarancje ochrony praw przedsiębiorcy” wskazywał na konieczność weryfikacji przez SOKiK rozstrzygnięć organu ochrony konkurencji nie tylko z punktu widzenia ich merytorycznej istoty, ale także ich prawidłowości proceduralnej.

W dyskusji podsumowującej pierwszą sesję konferencji pojawiły się liczne głosy potwierdzające brak ze strony SOKiK kontroli nad proceduralnym wymiarem decyzji Prezesa UOKiK, co skutkuje niskim standardem ochrony praw przedsiębiorców. Jednocześnie niektórzy uczestnicy dyskusji wskazywali na niebezpieczeństwo paraliżu działalności organu antymonopolowego w obliczu nazbyt

restryktywnego podejścia do wszelkich naruszeń przepisów procedury. W odniesieniu do zagadnienia kryminalizacji naruszeń prawa konkurencji prof. Sławomir Dudzik (WPiA UJ) podkreślił, że w warunkach ekonomizacji ocen praktyk ograniczających konkurencję oceny zachowań rynkowych nie są jednoznaczne, a w wielu sytuacjach niezmiernie trudno przypisać odpowiedzialność za praktykę określonemu przedsiębiorcy, gdyż praktyki antykonkurencyjne mogą być wynikiem dynamiki zmian rynkowych, niezależnych od przedsiębiorców.

Drugi panel konferencji, zatytułowany „Prawa przedsiębiorcy w sprawach antymonopolowych a standardy europejskie”, moderowany był przez dra Dawida Miąsika (INP PAN).

Dr Maciej Bernatt (WZ UW, CARS) przedstawił krytyczną analizę prawa do wysłuchania w postępowaniu przed Prezesem UOKiK. W odniesieniu do obecnie obowiązujących przepisów prelegent wskazał na konieczność przyjmowania takiej interpretacji, która pozwoli na zagwarantowanie prawa do wysłuchania w postępowaniu antymonopolowym. Natomiast w odniesieniu do planowanej nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów należy postulować nie tylko podniesienie skuteczności, ale także podniesienie poziomu respektowania sprawiedliwości proceduralnej, czego wymaga karny (w świetle art. 6 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka) charakter postępowania antymonopolowego w sprawach praktyk ograniczających konkurencję.

Referat autorstwa Bartosza Turno (LL.M, UAM) oraz Agaty Zawłockiej-Turno (LL.M), wygłoszony przez tego pierwszego, nosił tytuł „Ochrona poufności komunikacji między prawnikiem a przedsiębiorcą oraz wolność od samooskarżenia w unijnym prawie konkurencji po Traktacie Lizbońskim – czy istnieje potrzeba zasadniczych zmian?”. Zdaniem autorów Traktat z Lizbony stworzył „nowe otoczenie prawne” (Karta Praw Podstawowych zyskała moc prawną równą traktatom, a UE ma możliwość przystąpienia do EKPCz), co powinno skutkować pełną zgodnością zasady LLP (*legal professional privilege*) oraz wolności od samooskarżenia z orzecznictwem ETPCz, EKPCz i Kartą Praw Podstawowych. Zmiany powinny dotyczyć m.in. rozszerzenia zakresu zasady LPP – pod pewnymi warunkami – na prawników wewnętrznych oraz na komunikację związaną z programami *compliance*, a także przyznania LPP prawnikom z jurysdykcji spoza UE. W zakresie wolności od samooskarżania autorzy postulują absolutne prawo do milczenia.

Kolejne wystąpienie – dra Grzegorza Materny (INP PAN) – zatytułowane było „Sądowy nadzór nad kontrolą (przeszukaniem) u przedsiębiorcy w toku postępowania przed Prezesem UOKiK”. Według prelegenta obecny zakres i sposób uregulowania nadzoru sądowego nad kontrolą/przeszukaniem „nie może być oceniony jednoznacznie pozytywnie” ani z perspektywy kontrolowanych (przeszukiwanych) przedsiębiorców, ani z perspektywy organu ochrony konkurencji. Dr Materna krytycznie ocenił fakt, że obecnie przepisy dotyczące kontroli (przeszukań) przedsiębiorców, stosowane w postępowaniu antymonopolowym, rozproszone są w dwóch aktach prawnych: ustawie o swobodzie działalności gospodarczej i ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów.

Ostatnie wystąpienie panelowe, zatytułowane „Wpływ zasady *ne bis in idem* na postępowanie Komisji Europejskiej oraz UOKiK w sprawach dotyczących niezgodnych z prawem konkurencji UE porozumień pomiędzy przedsiębiorcami” zostało wygłoszone przez Przemysława K. Rosiaka (radca prawny). Autor przedstawił warunki stosowania zasady *ne bis in idem* w unijnym prawie konkurencji oraz problemy, jakie pojawiają się w związku z tą zasadą w sytuacjach takich jak zbieg postępowań Komisji oraz krajowych organów ochrony konkurencji z państw członkowskich UE i państw trzecich, a także zbieg kar nakładanych na przedsiębiorstwa w takich przypadkach.

W dyskusji podsumowującej ten panel dr Jarosław Sroczyński wskazał, że polska ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów zawiera namiastkę przepisów gwarantujących wolność od samooskarżenia. Uczestnicy dyskusji wskazywali, że poufność komunikacji między przedsiębiorcą a prawnikiem powinna być chroniona także w obecnym stanie prawnym, przy braku regulacji, poprzez praktykę stosowania ustawy przez Prezesa Urzędu, zwłaszcza w czasie kontroli i przeszukań.

Ostatni panel konferencji, zatytułowany „Prawa przedsiębiorcy a rozwiązania prawne w Unii Europejskiej”, prowadziła dr Agata Jurkowska-Gomułka (WZ UW, CARS).

Wystąpienie dr Ingi Kawki (UP w Krakowie) – „Prawa przedsiębiorcy w procedurze prowadzącej do wydania decyzji zobowiązującej w unijnym prawie ochrony konkurencji” – prowadziło do sformułowania postulatów (ocenionych w dyskusji jako „daleko idące”) m.in. co do konieczności jednoznacznego ustalenia zakresu związania krajowych organów ochrony konkurencji i sądów decyzjami zobowiązującymi Komisji, ustanowienia wymogu proporcjonalności nakładanych zobowiązań wobec wagi naruszeń, a także powołania wyspecjalizowanego sądu ds. ochrony konkurencji, wyposażonego w kompetencje orzekania co do istoty sprawy.

Referat Sonii Józwik (UŚ) i dra Mateusza Błachuckiego (INP PAN), zatytułowany „Wymiana informacji i dowodów pomiędzy organami antymonopolowymi a ochrona praw przedsiębiorców” koncentrował się na wskazaniu zasadniczych wątpliwości dotyczących standardów ochrony praw przedsiębiorców w praktyce funkcjonowania wymiany informacji i dowodów w ramach dwóch największych europejskich organizacji skupiających krajowe organy antymonopolowe – *European Competition Authorities* oraz *European Competition Network*. Wątpliwości takie pojawiają się głównie w obszarze współpracy odnośnie do praktyk ograniczających konkurencję i dotyczą m.in. świadomości przedsiębiorców, że dochodzi do wymiany informacji (dowodów) między organami oraz zakresu ochrony tajemnic przedsiębiorstwa. Mniej kontrowersji wzbudza kooperacja w dziedzinie kontroli koncentracji, jako że bazuje ona na dobrowolności i zaangażowaniu samych zainteresowanych przedsiębiorców.

Mariusz Baran (UJ) i Adam Doniec (UJ) przedstawili problemy związane z zakresem jurysdykcji sądów unijnych badających legalność decyzji nakładających kary pieniężne. Wskazując na dwa modele kontroli decyzji KE nakładających sankcje (model „nieograniczonej” i „ograniczonej” kontroli), prelegenci podnieśli wątpliwość co do tego, czy zawężenie zakresu kontroli decyzji nakładających kary, realizowane w ramach modelu nieograniczonej kontroli nie narusza zasady efektywnej ochrony prawnej oraz konwencyjnego standardu prawa do sądu.

Dr Krystyna Kowalik-Bańczyk (PG, INP PAN) poświęciła swoje wystąpienie problemowi: „Autonomia proceduralna państw członkowskich a unijne prawo do ochrony w postępowaniach antymonopolowych”. Referat zmierzał do odpowiedzi na pytanie, czy unijny „dorobek proceduralny”, wynikający z orzecznictwa sądów Unii i dotyczący postępowań przed Komisją, powinien stanowić standard w krajowych postępowaniach antymonopolowych, w których stosowane są art. 101 i 102 TFUE. W konkluzji autorka stwierdziła, że sięganie do unijnego orzeczniczego prawa do obrony jest konieczne wówczas, gdy sprzyja to większej ochronie przedsiębiorców.

W dyskusji, która nastąpiła po ostatniej sesji konferencji, na szczególną uwagę zasługuje głos prof. Sławomira Dudzika (UJ), który podkreślił, że analizując prawa przedsiębiorców w postępowaniach antymonopolowych w kontekście dorobku ETPCz oraz dorobku unijnego nie należy zapominać o tym, że do postępowań przed Prezesem UOKiK, także w sprawach unijnych, należy w pierwszej kolejności stosować Konstytucję RP (art. 61). Standard konstytucyjny nie może zaś być obniżony

w stosunku do standardu unijnego. W dyskusji pojawił się również – podniesiony przez prof. Małgorzatę Król-Bogomilską – wątek kar pieniężnych za naruszenia, zwłaszcza ich zbiegu, np. w odniesieniu do zmów przetargowych, które są „ścigane” także na podstawie przepisów innych niż ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów.

Najistotniejsze problemy podnoszone w wystąpieniach prelegentów w toku całej konferencji przedstawiła i podsumowała dr Krystyna Kowalik-Bańczyk, która wyraziła również podziękowania dla wszystkich osób, które przyczyniły się do organizacji konferencji.

Referaty wygłoszone na konferencji w zdecydowanej większości bazowały na artykułach opublikowanych (w języku angielskim) w specjalnym, wydanym z okazji omawianej konferencji, numerze „Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies” 2012, 5(6). Zawartość tego numeru będzie dostępna na stronie www.yars.wz.uw.edu.pl w końcu 2012 r.

Dr Agata Jurkowska-Gomułka

Zakład Europejskiego Prawa Gospodarczego WZ UW