

Seminarium naukowe pn. „Sygnaliści – lekarstwo na ograniczoną skuteczność organów ochrony konkurencji czy realizacja społecznego obowiązku praworządnych obywateli”, Warszawa, 28 listopada 2017 r.

W dniu 28 listopada 2017 r. Zakład Prawa Konkurencji INP PAN zorganizował seminarium naukowe poświęcone problematyce roli sygnalistów w prawie ochrony konkurencji. Seminarium składało się z referatu Piotra Adamczewskiego – Dyrektora Delegatury UOKiK w Bydgoszczy, koreferatów dr hab. Anny Piszcz, prof. UwB (Uniwersytet w Białymstoku) oraz dr Małgorzaty Krasnodębskiej-Tomkiel (INP PAN) oraz dyskusji.

Seminarium otworzył i przewodniczył obradom dr hab. Grzegorz Materna, prof. INP PAN. Jako pierwszy referat pt. „Sygnaliści – lekarstwo na ograniczoną skuteczność organów ochrony konkurencji czy realizacja społecznego obowiązku praworządnych obywateli” wygłosił Piotr Adamczewski. Celem referatu było znalezienie odpowiedzi na pytanie, jakie rozwiązanie w zakresie ochrony sygnalistów przyjąć, żeby instytucja ta miała zarówno efekt w postaci eliminowania nieprawidłowości, jak i była akceptowana społecznie. Prelegent przeanalizował samo pojęcie „sygnalista”, wskazując, że mogą je definiować zarówno określenia nacechowane pejoratywnie (np. donosiciel), jak i te nacechowane pozytywnie (np. strażnik wartości). Prelegent zaproponował własną definicję tego pojęcia, zgodnie z którą „sygnalistą” jest każda osoba, która posiada informacje o nieprawidłowościach istotnych z punktu widzenia interesu społecznego.

Następnie wskazano na różne możliwości kategoryzacji rozwiązań w zakresie ochrony sygnalistów. Z punktu widzenia kryterium zakresu zastosowania można wyróżnić rozwiązania horyzontalne (np. Wielka Brytania, Słowenia, Węgry) oraz sektorowe (np. Irlandia). Z kolei z punktu widzenia kryterium związanego z ujawnieniem tożsamości, można wyróżnić zarówno rozwiązania przewidujące ochronę anonimowości sygnalistów, jak i nieprzewidujące tego.

Prelegent omówił następnie cechy systemów ochrony sygnalistów w sprawach antymonopolowych funkcjonujących w różnych jurysdykcjach. Programy oparte na anonimowych formach składania zawiadomień o zмовach działają w Niemczech, Danii, Rumunii i w Komisji Europejskiej. W innych jurysdykcjach działają programy nagradzania sygnalistów, przewidujące bodziec w postaci przyszłej nagrody finansowej (Wielka Brytania, Węgry, Słowacja, Korea Południowa, Tajwan, Singapur, Pakistan). Taka nagroda pełni funkcję zarówno „zachęty”, jak i rekompensaty (funkcja odszkodowawcza).

Zdaniem prelegenta, pomimo negatywnych konotacji związanych z „donosicielstwem”, promowanie idei sygnalistów w prawie antymonopolowym jest potrzebne i służy dobru społecznemu. Zwiększa ono przepływ informacji pomiędzy rynkiem a organem ochrony konkurencji, co w ostateczności przyczynia się do zwiększenia wykrywalności naruszeń konkurencji. Na koniec Piotr Adamczewski wskazał, że nagradzanie sygnalistów może zwiększać możliwość otrzymywania

sygnałów, a przez to skuteczność organu antymonopolowego, niezależnie od motywacji, dla jakich sygnaliści działają.

Następnie głos przekazany został prof. Annie Piszcz, która przedstawiła komentarz do referatu Piotra Adamczewskiego. Potwierdzając istotność referowanego przez niego zagadnienia, prof. Piszcz przedstawiła kilka uwag dotyczących m.in. zakresu podmiotowego pojęcia sygnalistów. Wyraziła też zastrzeżenia co do istnienia tytułowego „społecznego obowiązku” sygnalizowania naruszeń prawa antymonopolowego organowi ochrony konkurencji. Koreferentka wyjaśniła, że gdyby zagadnienie sygnalizowania analizować z perspektywy norm społecznych, to obecnie można jedynie zgłosić postulat ukształtowania takiej normy, metodami nawiązującymi do edukacji oraz zwiększania świadomości i kultury prawnej. Natomiast w prawie należy stworzyć narzędzia ochrony osób realizujących taką społeczną normę.

Odpowiadając na pytanie zadane w tytule referatu Piotra Adamczewskiego o znaczenie programu ochrony sygnalistów dla zwiększenia skuteczności organów ochrony konkurencji, prof. Piszcz wyjaśniła, że opowiada się za każdym rozwiązaniem mogącym zwiększyć skuteczność egzekwowania reguł ochrony konkurencji, jednak przy ocenie poszczególnych proponowanych rozwiązań niezwykle istotne jest to, jak konkretnie miałyby być skonstruowane. Zdaniem prof. Piszcz niezbędna jest m.in. odpowiedź na pytanie, czy ochrona sygnalistów naruszeń prawa ochrony konkurencji miałyby dotyczyć wszystkich tych naruszeń, czy jedynie najbardziej rażących, a także – jaki miałyby być zakres takiej ochrony. Nawiązując natomiast do rozwiązań dotyczących sygnalistów w procedowanym właśnie projekcie ustawy o jawności życia publicznego, prelegentka uznała zawarte w nim rozwiązania za nieadekwatne do prawa ochrony konkurencji (w szczególności z uwagi na to, że obejmuje on tylko osoby związane stosunkiem pracy lub stosunkiem umownym z podmiotem, którego dotyczy sygnalizacja, nie obejmując za to np. osób zatrudnionych w spółce córce, które dostrzegają nieprawidłowości występujące w spółce matce).

Drugi koreferat zaprezentowała dr Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel (INP PAN). Prelegentka na wstępie stwierdziła, że instytucja sygnalistów postrzegana jako pewien koncept prawny, w oderwaniu od rzeczywistości, może wydawać się niezwykle atrakcyjna przez to, że ma zwiększać wykrywalność naruszeń prawa konkurencji, w szczególności tych najbardziej rażących. Tymczasem wdrażanie tej instytucji rodzi wiele zagrożeń. Przykładowo, instytucja sygnalistów może „rozleniwic” organ ochrony konkurencji, zniechęcając go do proaktywnego wykrywania naruszeń. Inne zagrożenie związane jest z tym, że organ ochrony konkurencji za pomocą anonimowych sygnałów może zostać łatwo zmanipulowany. Zdaniem dr Krasnodębskiej-Tomkiel, inkorporowanie tej instytucji do polskiego prawa antymonopolowego jest przedwczesne. Ponadto, prelegentka wyraziła wątpliwość co do możliwości skutecznego wdrożenia dla spraw antymonopolowych rozwiązań bardziej korzystnych w stosunku do standardu ochrony sygnalistów przewidzianego dla spraw karnych w projektowanej ustawie o jawności życia publicznego. Dr Krasnodębska-Tomkiel podsumowała, że w jej ocenie rozwijanie programu ochrony sygnalistów w prawie antymonopolowym należy odłożyć do wejścia w życie rozwiązań chroniących sygnalistów w ustawie o jawności życia publicznego.

W odpowiedzi na koreferaty Piotr Adamczewski nie zgodził się z tezą, że rozwój „sygnalingu” doprowadziłby do rozleniwienia organu antymonopolowego, twierdząc, że pozwoliłby on raczej na

większy dopływ informacji o naruszeniach do organu. To zaś mogłoby stanowić dodatkowy bodziec do działania, pozwalający zarazem UOKiK na lepsze wykorzystanie innych narzędzi ustawowych.

Prof. Materna podkreślił, że rozumie intencję UOKiK dotyczącą wprowadzenia ochrony sygnalizowania jako kolejnego instrumentu, komplementarnego w stosunku do katalogu instrumentów obecnie istniejących. W dyskusji nad potrzebą jej rozwijania warto jednak zastanowić się czy potencjalnym sygnalistom UOKiK oferuje korzyści wystarczająco zachęcające do współpracy z organem antymonopolowym. Zwrócił też uwagę, że obecna praktyka nie przewiduje takich korzyści.

Dyskusję uczestników seminarium rozpoczęła prof. dr hab. Małgorzata Król-Bogomilska (INP PAN), odnosząc się do funkcji prewencyjnej instytucji sygnalingu, realizowanej wewnątrz samych przedsiębiorstw. Zdaniem prof. Król-Bogomilskiej, możliwość zapobiegania rozprzestrzenianiu się naruszeń w ramach działalności konkretnego przedsiębiorcy to rzadko wspominana, natomiast bardzo istotna kwestia. Prof. Król-Bogomilska zadała również pytanie Piotrowi Adamczewskiemu – o ocenę systemu, w której nagrody oczekuje sygnalista, który sam był zaangażowany w naruszenie.

Kolejny głos zabrał dr Marek Rzotkiewicz (UKSW), który podzielił się swoimi wątpliwościami co do przyszłości funkcjonowania tej instytucji, zaznaczając, że osoba, która sygnalizuje pewne działania niezgodne z prawem, może co prawda liczyć na odszkodowanie w określonych sytuacjach, ale po przekazaniu sygnału może mieć trudności z zatrudnieniem.

Następnie głos zabrała Małgorzata Cieloch (Rzecznik Prasowy UOKiK). Małgorzata Cieloch wyjaśniła, że uruchomienie obecnego programu sygnalistów za pośrednictwem strony internetowej UOKiK spowodowało napływ bardzo dużej ilości sygnałów. Wśród nich znalazło się również kilka wartościowych sygnałów „z potencjałem”. Zdaniem Małgorzaty Cieloch zakładka na stronie UOKiK przypominała przedsiębiorcom, że można przyjść do Urzędu z sygnałem w każdej chwili – na co wskazuje fakt, że pojawiło się również sporo sygnałów od innych przedsiębiorców – kontrahentów.

Kolejny głos w dyskusji zabrał dr Kamil Dobosz, który w pierwszej kolejności odniósł się do niefortunnego językowo określenia „sygnalista”. Pojęcie to, ze względu na podobieństwo do innych określeń funkcjonujących w prawie ochrony konkurencji, takich jak *signalling*, może wprowadzać w błąd. Dr Kamil Dobosz poruszył też kwestię nagród dla sygnalistów, wskazując, że atrakcyjność samego programu zależałaby od wysokości wynagrodzenia potencjalnego sygnalisty. Ponadto zaznaczył również nierozwiązane do tej pory, następujące kwestie: czy byłoby możliwe przyznanie nagrody, po której wydana byłaby decyzja zobowiązująca, czy byłaby możliwość kumulacji nagród z dwóch jurysdykcji, czy nagrody mogłyby stanowić przedmiot wymiany informacji między członkami ECN oraz czy można byłoby grupowo występować o nagrody, czy tylko pojedynczo.

Odpowiadając na pytania od uczestników seminarium, Piotr Adamczewski stwierdził, że ktoś, kto był uczestnikiem porozumienia, nie mógłby być sygnalistą, ponieważ destabilizowałoby to program *leniency*. Za możliwą uznał kumulację nagród w przypadku dwóch postępowań w i dwóch jurysdykcjach, a także przyznanie nagrody w przypadku grupowego wystąpienia o to.

Kolejny głos zabrał Jan Polański (UOKiK), który wyjaśnił, że z punktu widzenia organu ochrony konkurencji współpraca z sygnalistami sprowadza się do wytwarzania efektu odstraszenia. Wskazał on również, że płacenie z budżetu państwa za nagrody dla sygnalistów jest sytuacją podobną do „płacenia” za *leniency*. Zwolnienie z kary, podobnie jak wypłata nagrody sygnaliście w ostatecznym rozrachunku sprowadza się do płacenia – z ekonomicznego punktu widzenia nie ma bowiem różnicy między zwolnieniem z kary a nałożeniem kary, a następnie wypłatą nagrody

za wniosek *leniency* równej wysokości nałożonej kary. Zaznaczył też, że nie można traktować instytucji sygnalistów jako bolączki na wszystkie problemy polskiego systemu ochrony konkurencji – powinien on stanowić jeden z wielu elementów naprawiania tego systemu.

Na koniec głos zabrał referent i obie koreferentki. Dr Krasnodębska-Tomkiel stwierdziła, że o ile samo *advocacy* oraz *leniency* nie stanowią drogi na skróty, to opieranie się tylko na takich instrumentach jest nią. Aby instytucja była skuteczna, musi opierać się na różnych instytucjach zarówno z kategorii *enforcement* jak i *advocacy*. Prof. Piszcz dodała, że UOKiK potrzebuje zarówno „odstraszaczy”, jak i „marchewek”, ponieważ wszystkie te narzędzia mają na celu podniesienie skuteczności organu. Jeżeli skuteczność jest ograniczona i istnieje pole do poprawy, to lepiej z góry nie skreślać żadnej z instytucji. Na zakończenie Piotr Adamczewski zgodził się, podsumowując, że instytucja sygnalistów jest jednym z elementów działalności UOKiK, kolejnym instrumentem, który mógłby podnieść wykrywalność naruszeń prawa ochrony konkurencji.

Marcin Mleczko

doktorant INP PAN; pracownik Departamentu Ochrony Konkurencji w UOKiK
e-mail: marcinmleczko@gmail.com