

Sprawozdanie z seminarium WPIA UW „Wolność gospodarcza a regulacja rynków – na przykładzie wpływu unijnych i krajowych regulatorów rynków na działalność przedsiębiorców”, Warszawa, 23 maja 2020 r.

W dniu 23 maja 2020 r. na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, w formie *on-line*, odbyło się seminarium pt. „Wolność gospodarcza a regulacja rynków – na przykładzie wpływu unijnych i krajowych regulatorów na działalność przedsiębiorców”. Seminarium zostało poświęcone przedstawieniu oraz podsumowaniu wyników badań prowadzonych w ramach projektu badawczego w latach 2018–2020, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (OPUS 14). Grupę badaczy tworzyli referenci seminarium – mgr Tomasz Klemt (WPIA UW), mgr Michalina Szpyrka (WPIA UW), mgr Michał Dorociak (WPIA UW) oraz mgr Artur Szmigielski (INP PAN), kierownikiem grantu był pan prof. dr hab. Robert Grzeszczak (WPIA UW).

Seminarium otworzył prof. Robert Grzeszczak, który omówił cel projektu naukowego, jakim było zbadanie wpływu unijnych i krajowych organów regulacyjnych na kształtowanie treści stosunków umownych oraz legitymacji do ingerencji w owe stosunki i jej zakresu. Analizie badawczej poddano obszary prawa rynków regulowanych, w tym prawa ochrony konkurencji oraz wpływ powyższych regulacji na wolność gospodarczą na gruncie prawa krajowego i unijnego. Podkreślona została metodyka prowadzonych badań, wskazując, że oprócz klasycznych i często stosowanych metod, wykorzystana została metoda empiryczno-socjologiczna, polegająca na przeprowadzaniu pogłębionych wywiadów indywidualnych (IDI) z pracownikami organów regulacyjnych i podmiotów regulowanych.

Pierwszy referat pt. „Zakres ochrony konsumenta na rynku finansowym w świetle wolności gospodarczej” wygłosił mgr Tomasz Klemt. Obszarem badawczym referenta był rynek finansowy, a dokładniej uwarunkowania zakresu ochrony konsumenta (klienta). Badania wykazały, że stanowisko regulatora rynku finansowego (KNF) i podmiotów regulowanych jest spójne i potwierdza wnioski wynikające z analizy aktów prawnych, że nastąpiła zmiana paradygmatu regulacyjnego oraz pojęciowego na rynku finansowym, wywołana m.in. przez kryzys gospodarczy. Prelegent zaznaczył, że od 2015 r. można zaobserwować „boom regulacyjny” – inflację regulacji, rozszerzającą zakres ochrony przedmiotowej i podmiotowej klienta na rynku finansowym. W przeprowadzonych badaniach przedstawiciele organu podkreślali szczególną problematyczność dostosowywania regulacji unijnych (np. dyrektywa IDD czy dyrektywa MiFID II) do realiów polskiego rynku finansowego. Po stronie użytkowników rynku ujawnił się problem związany z praktyką wykorzystywania przez KNF formalnie niewiążących aktów, za pomocą których doprecyzowuje ona ogólne obowiązki i dyrektywy, co wiąże się z rozszerzeniem przedmiotu regulacji oraz ustaleniem pewnego wzorca kontrolnego. Następnie referent wskazał na konieczność opisanie nowego paradygmatu regulacyjnego dla całego sektora finansowego, sprowadzającego się do przejścia od ochrony konsumenta do ochrony klienta, co wiąże się z redefinicją pojęciową. Definicja klienta jest nadrzędna, obejmuje

swoim zakresem nie tylko konsumentów, lecz także inwestorów, deponentów, ubezpieczających, ubezpieczonych, beneficjentów, członków programu, uczestników rynku. Referent zwrócił uwagę, że w obrębie rynku występuje niedostatek informacyjny i edukacyjny. Ponadto według Tomasza Klemta konieczne jest zwiększenie udziału narzędzi i procedur elektronicznych, umożliwiających przyspieszenie działania urzędu. W ramach wyników badań referent zaproponował ustanowienie modelu nadzorczo-uprzedniego, opartego na współpracy między regulatorem i podmiotami regulowanymi. Uwzględnienie doświadczeń obu stron rynku przyczyniłoby się do wypracowania oraz ustanowienia jasnych zasad oraz standardów ułatwiających funkcjonowanie na rynku finansowym, co wpłynęłoby na odbudowę zaufania do tego sektora gospodarczego oraz przyczyniłoby się do wzrostu gospodarczego.

Ze względu na innowacyjną formę seminarium, ożywiona dyskusja między uczestnikami rozpoczęła się już w trakcie prowadzenia referatu (w ramach dostępnej funkcjonalności chatu tekstowego), na zadawane pytania odpowiadali pozostali referenci oraz uczestnicy, w szczególności dr hab. prof. UW Paweł Wajda (WPIA UW). Po zakończeniu referatu Tomasza Klemta, głos został oddany prof. Pawłowi Wajdzie, który podsumował i skomentował pierwsze wystąpienie. Odniósł się m.in. do kwestii „regulacyjnego boomu” wspomnianego przez referenta; kryzysów finansowych; stosowania przez uczestników rynku dobrej regulacji oraz dotarcia do niej, ukazując kwestię poziomowości regulacji i jej skomplikowania; potrzeby wprowadzenia regulacji w ogóle, która jest kosztownym procesem; wydawania przez KNF tzw. listów pasterskich, w których zamieszczona jest interpretacja przepisów oraz problematyki ich (nie)wiążącego charakteru; edukacji społeczeństwa na temat rynków regulowanych, czym potwierdził wnioski z prowadzonych badań. Następnie ponownie głos zabrał T. Klemt, odnosząc się do kwestii edukacji i podkreślił potrzebę zwiększania standardu edukacyjnego związanego z obszarem rynków regulowanych. Ponadto zwrócił uwagę na niespójności w regulacji oraz związane w tym zakresie różne interpretacje przepisów. Odniósł się również do wzrostu ochrony klienta, na przykładzie ubezpieczenia, co spowoduje wzrost cen składek ubezpieczeniowych, a co za tym idzie, *de facto* zmniejszenia ochrony, gdyż ze względu na tę okoliczność wiele podmiotów może zrezygnować całkowicie z zakupu produktu ubezpieczeniowego. Następnie dyskusja skupiła się na wykorzystywaniu przez KNF i podobnych organów w państwach członkowskich, prawa miękkiego do wydawania zaleceń i rekomendacji oraz prawnej skuteczności tych wytycznych.

Drugi referat wygłosiła mgr Michalina Szpyrka. Poświęcony on został aktualnym problemom polityki regulacyjnej na przykładzie polskiego rynku telekomunikacyjnego. Na wstępie Michalina Szpyrka omówiła przyczyny wprowadzenia regulacji powyższego sektora gospodarczego, a następnie przeszła do przedstawienia wniosków z przeprowadzonych badań. Wyniki badań umożliwiły wskazanie obszarów działalności polskiego regulatora – Prezesa UKE, które wymagają zmian. Prelegentka wskazała takie obszary działalności, jak: procedurę postępowania przed Prezesem UKE, przeglądy rynków, formy działania Prezesa UKE oraz sposób realizacji polityki regulacyjnej oraz przeszła do omówienia poszczególnych wyników. Odnosząc się do pierwszego obszaru, referentka wskazała, że przepisy postępowania administracyjnego są niedostosowane do problematyki, specyfiki oraz szczególnego charakteru postępowań prowadzonych przed Prezesem UKE. Ponadto terminy zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego są nieadekwatne. Prelegentka zwróciła uwagę, że uchybienie terminowi nie pociąga za sobą negatywnych skutków

dla regulatora, a ponadto prowadzi do przedłużania postępowań. Efektem przewlekłej procedury jest wydawanie rozstrzygnięć, które nie przystają do aktualnej sytuacji rynkowej. Referentka wskazała również na problematykę związaną z pośrednią digitalizacją materiału dowodowego (skanowanie dokumentów papierowych), co również wpływa na przedłużanie postępowań. Odnosząc się do drugiego obszaru działalności, czyli przeglądów rynku, M. Szpyrka wskazała, że w zakresie niektórych rynków właściwych przeglądy były nieprzeprowadzane od 2012 r., co rzutuje na brak wiedzy w zakresie aktualnych problemów rynkowych oraz utrzymywanie lub stosowanie obowiązków regulacyjnych nieadekwatnych do obecnej sytuacji rynkowej. Odnośnie do trzeciego obszaru, czyli form działania UKE, referentka zwróciła szczególną uwagę na wykorzystywanie głównie władczych sposobów załatwiania sporów (decyzje administracyjne) przez organ, co implikuje rzadkie korzystanie z miękkich rozwiązań, mimo aprobaty, co do tego typu formy rozwiązań ze strony uczestników rynku. Dodatkowo badania wykazały niedostatek bezpośredniej komunikacji oraz niezaangażowanie Prezesa UKE w dialog z rynkiem. W związku z czwartym obszarem badanej działalności, M. Szpyrka wskazała, że Prezes UKE skupia się przede wszystkim na realizacji jednego zagadnienia, wynikającego z unijnej agendy (wdrażanie 5G), co skutkuje mniejszym zainteresowaniem problemami charakterystycznymi dla polskiego rynku telekomunikacyjnego. Podsumowując swoje wystąpienie, referentka podkreśliła potrzebę wprowadzenia zmian w wymienionych powyżej obszarach działalności, gdyż przyczyniłoby się to do usprawnienia prowadzenia postępowań przed UKE, polepszenia ogólnej sytuacji rynku telekomunikacyjnego, jego użytkowników oraz świadczonych na nim usług.

Po wystąpieniu Michaliny Szpyrki dyskusja skupiła się na kwestii braku wykorzystywania narzędzi miękkich przez prezesa UKE oraz problematyce wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1972 z dnia 11 grudnia 2018 r. ustanawiającej Europejski kodeks łączności elektronicznej. Następnie Artur Szmigielski zapytał referentkę, jak ocenia kwestię niezależności Prezesa UKE, w szczególności w świetle projektu rządowego „tarczy antykryzysowej 3.0”, w której zawarto propozycję zmiany zasad wyboru i odwoływania Prezesa UKE. Referentka jednoznacznie stwierdziła, że niezależność organu uległa sukcesywnemu ograniczeniu. W przedmiocie próby odwołania Prezesa szerzej wypowiedział się dr hab. Dawid Szeciło (UW), stwierdzając, że powyższa próba zmiany wyboru Prezesa UKE i skrócenia jego kadencji jest niezgodna w świetle prawa UE, zwłaszcza z perspektywy wyroku TSUE z 19 października 2016 r. *Xabier Ormaetxea Garai and Bernardo Lorenzo Almendros v Administración del Estado* (C-424/15), w którym reorganizacja organu regulacyjnego nie została uznana za wystarczającą przesłankę do przerwania kadencji.

Jako trzeci referat wygłosił mgr Michał Dorociak. Jego wystąpienie poświęcone było ingerencji regulatorów rynku w stosunki kontraktowe z perspektywy zasady swobody umów. Na wstępie Michał Dorociak przedstawił cel swoich badań, jakim była analiza kompetencji wybranych polskich regulatorów (Prezesa URE, Prezesa UKE, Prezesa UOKiK oraz KNF) do wpływania na stosunki kontraktowe pomiędzy podmiotami prawa prywatnego. Referent zaznaczył, że powyższe kompetencje ingerują w zasadę swobody umów oraz powiązaną z nią swobodę wolności gospodarczej. Wskazał, że można wyróżnić cztery aspekty swobody kontraktowej oraz stwierdził, że standard ochrony swobody zawarty w art. 353¹ k.c. jest niski, jednakże umacniają go gwarancje zawarte w ustawie zasadniczej RP. Następnie referent przedstawił koncepcje „dwupoziomowych” i „trójpoziomowych” ograniczeń ww. swobody. Pierwszy poziom ograniczeń stanowią poszczególne

przepisy prawa materialnego, które niekiedy nakazują zawarcie pewnych umów, np. art. 4 prawa energetycznego czy art. 26a prawa telekomunikacyjnego. Drugi poziom ograniczeń stanowią właściwe kompetencje organów pozwalające im bezpośrednio kształtować stosunki pomiędzy podmiotami prawa prywatnego poprzez wydawanie decyzji administracyjnych zastępujących umowę. Prelegent wskazał, że powyższe kompetencje są ukształtowane różnorodnie dla poszczególnych organów, co implikuje postawienie pytania, jakie są przesłanki/kryteria przyznawania kompetencji jednym organom, a innym nie? W dalszej części referatu, M. Dorociak przedstawił uzasadnienia dla powyższych ingerencji w stosunki umowne. Podsumowując swoje wystąpienie, referent stwierdził, że przedsiębiorcy nie są w stanie efektywnie prowadzić swojej działalności bez możliwości swobodnego i samodzielnego doboru kontrahentów oraz możliwości wpływu na kształt stosunków umownych, dlatego ingerencja w swobodę umów powinna być uzasadniona w określonych przypadkach ochroną interesu publicznego lub innych szczególnych dóbr prawnych. Analiza kompetencji poszczególnych regulatorów doprowadziła go do stanowiska, że podstawową przesłanką takich działań regulatorów, spełniających powyższe wymogi jest przeciwdziałanie skutkom braku konkurencji na poszczególnych rynkach. Zaznaczył również, że wolność gospodarcza nie może być zapewniona bez pełnego poszanowania zasady swobody umów.

Dyskusja po trzecim referacie skupiła się m.in. na kwestii dostępu do energii. Referent stwierdził, że powinno być ono prawem podmiotowym, dofinansowywanym w zakresie świadczenia społecznego. Artura Szmigielskiego zapytał czy istnieje unijne źródło swobody umów. Michał Dorociak doszukał się podstawy powyższej zasady w Karcie praw podstawowych UE, a dokładniej w jej art. 16 oraz w poszczególnych dyrektywach liberalizujących rynek. W dyskusji została poruszona problematyka koncepcji „powściągliwości sądowej” w sprawach regulacyjnych, wymagających fachowej i eksperckiej wiedzy, gdzie rozważano czy i ewentualnie w jakim zakresie powinny zastępować ustalenia techniczne dokonane przez regulatorów. Poruszono również kwestię decyzyjności, zmierzających realizacji do określonych celów rynkowych, gdzie w rzeczywistości spełniane są cele polityczne (Michalina Szyrka). Z powyższym zgodził się dr Michał Krajewski (Uniwersytet w Kopenhadze), wskazując, że dany regulator może mieć określoną *political agenda*, którą ukrywa za „technicznością” i złożonością niektórych kwestii.

Jako ostatni wystąpił mgr Artur Szmigielski, który wygłosił referat pt. „Między wolnością gospodarczą a skutecznym egzekwowaniem prawa antymonopolowego. Granice uprawnień dochodzeniowych i sankcyjnych Prezesa UOKiK”. Na samym początku prelegent przedstawił cel badań w postaci wskazania: (i) problemów prawnych i instytucjonalnych dotyczących skutecznego egzekwowania prawa konkurencji wraz z propozycją zmian prawnych, a także (ii) problemu czy otwarte przesłanki wyrażone w art. 101 i 102 TFUE oraz ewentualne rozbieżność tych przepisów z krajowym prawem konkurencji (uokik) mogą stanowić przeszkodę w stosowaniu unijnego prawa antymonopolowego przez Prezesa UOKiK. Artur Szmigielski, omawiając poszczególne wnioski z przeprowadzonych badań, wskazał na brak zapewnienia niezależności polskiego organu antymonopolowego w świetle wymogów tzw. dyrektywy ECN¹. Zaznaczył również, że zasoby UOKiK są niewystarczające, co może stanowić jedną z przyczyn nieskutecznego egzekwowania prawa antymonopolowego. Prezes UOKiK posiada bardzo liczne zadania oraz obszary (oprócz prawa

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z 11.12.2018 r. mająca na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego (Dz.U. L 11 z 14.01.2019, s. 3-33).

antymonopolowego są to m.in. ochrona zbiorowych interesów konsumentów; dbanie o ogólne bezpieczeństwo produktów, przeciwdziałanie wykorzystania przewagi kontraktowej). Wraz ze wzrostem tych kompetencji nie przyznano temu organowi odpowiedniego poziomu zasobów finansowych. Następnie A. Szmigielski wskazał na zidentyfikowane problemy prawne, omawiając kwestie przeszukań przeprowadzanych przez Prezesa UOKiK. Prelegent wskazał także na archaiczny system dostępu i wglądu do akt, co rzutuje na opóźnianie postępowań. Problematiczną kwestią pozostaje także niska skuteczność wykrywalności karteli. Zwrócił uwagę na praktykę sądową, w której często dochodzi do obniżania kar lub całkowitego uchylania decyzji Prezesa UOKiK, co zdaniem referenta implikuje potrzebę dalszej regulacji w zakresie sposobu wymierzania kar w sprawach z zakresu ochrony konkurencji. Dodatkowo wskazał również na brak należytej transparentności w wymierzaniu kar przez Prezesa UOKiK, co budzi niepewność co do oceny niektórych kwestii, szczególnie tego, w jaki sposób stosowane są przesłanki dotyczące wymierzania sankcji. W podsumowaniu referent podkreślił kwestię uchybień związanych z zapewnieniem skuteczności prawa konkurencji UE, szczególnie małej ilości wydawanych decyzji w oparciu o art. 101 i 102 TFUE oraz trudność w stosowaniu unijnej koncepcji odpowiedzialności spółki matki za działania spółki córki, na gruncie uokik.

Dyskusja skupiła się na propozycji zmian instytucjonalnych w funkcjonowaniu organu antymonopolowego, np. w zakresie wydzielenia kompetencji antymonopolowych od pozostałych kompetencji UOKiK, a także na problematyce przejrzystości nakładanych kar pieniężnych, np. oceniano przesłanki ich nakładania; wysokość kar pieniężnych; funkcję, jaką powinny pełnić. Na zakończenie omówiono problematykę stosowania zasady *ne bis in idem*, w tym odniesiono się do tego, w jakim zakresie poszczególne regulacje sektorowe i prawo konkurencji chronią ten sam interes prawny.

Po omówieniu powyższych kwestii, seminarium podsumował prof. Robert Grzeszczak, zaznaczając, że wyniki badań referentów opublikowane zostaną w dwóch różnych monografiach – w języku polskim w Wydawnictwie C.H. Beck oraz w języku angielskim w NOMOS.

Marta Rutynowska

studentka V roku WPIA UW

e-mail: m.rutynowska@student.uw.edu.pl

<https://orcid.org/0000-0002-9977-3286>