

Międzynarodowa konferencja pn. *Judicial Deference in Competition Law*, Warszawa, 11 października 2018 r.

Międzynarodowa konferencja poświęcona tematyce intensywności sądowej kontroli w prawie konkurencji zorganizowana przez Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych (CARS) odbyła się na Uniwersytecie Warszawskim w dniu 11 października 2018 roku¹.

Zgromadzonych uczestników konferencji powitał Dziekan Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, prof. dr hab. Alojzy Z. Nowak. Podkreślił on swoją radość z faktu, że takie wydarzenia są organizowane na Uniwersytecie Warszawskim i życzył wszystkim owocnych obrad oraz ciekawej dyskusji w trakcie konferencji.

Na wstępie problematykę konferencji przybliżył dr hab. Maciej Bernatt (Uniwersytet Warszawski, CARS). Wskazał on, że celem konferencji jest udzielenie odpowiedzi na pytanie o właściwy model kontroli sądowej działań administracyjnych, który pozwalać będzie na odpowiednie równoważenie się uprawnień przysługujących sądom oraz organom administracji. Zauważył, że pojęcie *judicial deference* (tłumaczone jako „powściągliwość sądowa” (zob. Bernatt, 2017) powinno odnosić się nie do ograniczenia zakresu przedmiotowego kontroli sądowej, lecz do stopnia jej intensywności i warunków, jakie powinny być spełnione, by sąd mógł zaakceptować ustalenia, które poczynił wyspecjalizowany organ administracji. Następnie przedstawił program konferencji, wyjaśniając, że poszczególne panele poświęcone będą poszczególnym zagadnieniom związanym z proponowaną koncepcją sądowej kontroli decyzji organów antymonopolowych.

Wykład otwierający poświęcony teoretycznym podstawom przyznania organom administracyjnym określonego zakresu swobodnego uznania wygłosił Profesor Paul Craig (University of Oxford)². Dokonał on przy tym rozróżnienia pomiędzy procesem interpretacji prawa a ustaleniem stanu faktycznego. Uwypuklił różnice występujące w tym zakresie w poszczególnych systemach prawnych, w tym w Stanach Zjednoczonych i w porządku prawnym Unii Europejskiej oraz wyjaśnił, jakie założenia stoją za przyjęciem danego modelu kontroli sądowej.

Panel I: *Judicial Deference: General Aspects*

Moderator pierwszego panelu, Profesor Mirosław Wyrzykowski (sędzia Trybunału Konstytucyjnego w stanie spoczynku, Uniwersytet Warszawski) przed oddaniem głosu referentom przedstawił kilka uwag dotyczących przyczyn bezprecedensowego kryzysu konstytucyjnego, który jego zdaniem ma miejsce w Polsce. W tym kontekście podkreślił znaczenie organizowania w kraju konferencji, takich jak niniejsza.

Pierwszy uczestnik panelu, Kent Barnett³ (University of Georgia, U.S.) wprowadził w specyfikę kontroli sądowej w amerykańskim systemie prawnym, obszernie charakteryzując poszcze-

¹ Konferencja została zorganizowana w ramach projektu badawczego pn. „Granice oceny sądu w prawie konkurencji” finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki (UMO-2014/15/D/HS5/01562). Organizacja konferencji została wsparta przez kancelarie prawne: Clifford Chance, Gessel oraz Modzelewska & Paśnik.

² Prezentacja P. Craiga jest dostępna pod adresem: http://www.cars.wz.uw.edu.pl/konferencje_gb-40.html.

³ Prezentacja K. Barnetta dostępna jest na stronie: http://www.cars.wz.uw.edu.pl/konferencje_gb-40.html.

gólne standardy tej kontroli wprowadzone w orzeczeniach Sądu Najwyższego USA w sprawach *Skidmore*, *Chevron* oraz *Auer*. Przedstawił też wyniki badań dotyczące wpływu zastosowanej przez dany sąd doktryny na wynik danej sprawy. W drugiej części swojego wystąpienia K. Barnett dokonał krytycznej analizy założeń leżących u podstawy doktryny *Chevron*. Podsumowując, sformułował tezę, że bardziej pogłębiona analiza czy dany organ można uznać za ekspercki, może stanowić odpowiednie rozwiązanie, które pozwoli pozostawić może mniejszą, ale bardziej prawnie uzasadnioną przestrzeń dla przyznania temu organowi marginesu uznania przy dokonywanej interpretacji przepisów prawa.

Prezentacja Profesora Roba Widdershovena⁴ (University of Utrecht) dotyczyła zasad, którymi kieruje się Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE) w ramach kontroli sądowej. Prelegent dokonał rozróżnienia pomiędzy wykonywaniem przez sądy unijne funkcji sądów administracyjnych a wykonywaniem innych funkcji. Odniósł się także do wpływu prawa unijnego na zakres prawa do orzekania sądów krajowych w przypadkach, w których dana sprawa ma charakter unijny. Omówił przy tym relewantne orzecznictwo TSUE. Na koniec wskazał na tendencję do przenoszenia standardów wypracowanych w pierwszym z tych dwóch obszarów na zakres uprawnień sądów krajowych stosujących prawo unijne, co prowadzi do ograniczania zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich.

Doktor Miroslava Scholten⁵ (University of Utrecht) ukazała poruszaną na konferencji problematykę w szerszej perspektywie wymogów związanych z praworządnością. Zwróciła uwagę, że pomimo istniejących pomiędzy systemami prawnymi różnic w zakresie wypracowanych przez sądy testów kontroli, mechanizm kontroli sądowej jest podobny. Jej zdaniem, właściwy model to taki, który umożliwia, z jednej strony, realną kontrolę działalności organów i zwalczanie ewentualnych nadużyć, z drugiej zaś – ich skuteczne działanie. W celu dokonania oceny, czy zakres uprawnień przysługującym sędziom w danej jurysdykcji jest odpowiedni, należy spojrzeć na cały system ochrony prawnej. Istotne znaczenie ma istnienie administracyjnych procedur odwoławczych, przyjęte zasady odpowiedzialności politycznej czy równowaga pomiędzy środkami ochrony o charakterze *ex ante* i *ex post*.

Panel II: *Judicial Deference and Competition Authorities' Economic Assessment*

Moderująca drugi panel mec. Małgorzata Modzelewska de Raad (Kancelaria Modzelewska & Paśnik) określiła znaczenia podejmowanej problematyki, wskazując na coraz większą rolę, jaką analizy ekonomiczne odgrywają i powinny odgrywać w stosowaniu prawa ochrony konkurencji.

Pierwszy z prelegentów, Profesor Ioannis Lianos⁶ (University College London), rozpoczął swoją prezentację od wskazania obszarów prawa konkurencji, w których nauki ekonomiczne i ekonometryczne powinny znaleźć zastosowanie. Przywołując relewantne orzecznictwo TSUE, zauważył, że kontrola sądowa ustaleń dokonanych przez Komisję na bazie analiz ekonomicznych ograniczona jest do przypadków popełnienia oczywistego błędu. Jednocześnie jednak weryfikacji może podlegać prawidłowość, wiarygodność i spójność argumentacji przytoczonej przez Komisję. Następnie skupił się na analizie konsekwencji tych założeń. Mówca argumentował, że

⁴ Prezentacja tego prelegenta została umieszczona na stronie http://www.cars.wz.uw.edu.pl/konferencje_gb-40.html.

⁵ Dostęp do prezentacji M. Scholten możliwy jest od adresu: http://www.cars.wz.uw.edu.pl/konferencje_gb-40.html.

⁶ Prezentacja I. Lianos dostępna jest na stronie: http://www.cars.wz.uw.edu.pl/konferencje_gb-40.html.

zbytne ograniczenie dyskrecjonalności Komisji w tym obszarze niesie za sobą ryzyko petryfikacji stosowanych teorii ekonomicznych. Dlatego też, jego zdaniem, konieczne jest znalezienie równowagi pomiędzy koniecznością postępowania przez Komisję w zgodzie z wymogami rządów prawa, z drugiej zaś – pozostawienia jej pewnej swobody w sięganiu po nowatorskie teorie ekonomiczne. Jako przykład spraw, w których zastosowano takie teorie wykraczające poza główny nurt nauk ekonomicznych, omówił ostatnie sprawy z obszaru kontroli koncentracji: *Dow/Dupont* oraz *Bayer/Monsanto*.

Doktor Andriani Kalintiri⁷ (City University London), po omówieniu funkcji, jaką analiza ekonomiczna pełni w odniesieniu do praktyki stosowania prawa konkurencji, podkreśliła, że ocena ekonomiczna Komisji stanowiąca podstawę do interpretacji prawa w odniesieniu do okoliczności konkretnej sprawy podlega pełnej, a nie ograniczonej kontroli sądowej. Komisja ma jednak pewien margines uznania w zakresie decydowania o zastosowaniu danej teorii szkody czy o wykorzystanych narzędziach ekonomicznych. W tym zakresie Sąd UE nie może zastępować analizy dokonanej przez Komisji własną oceną. Prelegentka zauważyła, że orzecznictwo nie jest do końca spójne, niemniej jednak „oczywiste błędy w ocenie” mogą przybierać cztery różne formy: brak prawidłowej oceny istotnych faktów leżących u podstaw ocen Komisji; nieuwzględnienie istotnych czynników; uwzględnienie czynników niemających żadnego znaczenia dla sprawy, co zniekształciło wynik analizy; oraz niespełnienie standardu dowodu.

Doktor Annalies Outhuijse⁸ (University of Groningen) w swoim wystąpieniu zaprezentowała wyniki badań, w których przeanalizowała wybrane europejskie systemy prawne pod kątem skuteczności kontroli sądowej decyzji organów antymonopolowych. Punktem wyjścia było wskazanie na wzrost odsetka uchylanych przez sądy holenderskie decyzji antymonopolowych. Przedstawione zostały też statystyki z innych krajów europejskich. Panelistka zwróciła uwagę na różnice w zakresie sądowej kontroli istniejące w poszczególnych krajach. Dotyczą one samych standardów kontroli oceny ekonomicznej dokonanej przez organy i jej intensywności, w szczególności zakresu możliwości stosowania domniemań antykonkurencyjnego charakteru danej praktyki. Wśród przyczyn takiego stanu wymieniła między innymi stopień specjalizacji sądów orzekających w danym kraju w sprawach antymonopolowych. Zauważyła, że nie można także lekceważyć charakteru rozpoznawanych spraw i objętych nimi przedsiębiorców.

Panel III: *Judicial Deference and Competition Authorities Fining Policy*

Panel trzeci, prowadzony przez mec. Iwonę Terlecką (Clifford Chance), pozwolił na poznanie i porównanie ze sobą standardów sądowej kontroli decyzji organów antymonopolowych, w tym w szczególności kar przez nie nakładanych, w trzech jurysdykcjach: w prawie konkurencji Unii Europejskiej, w Polsce i na Węgrzech.

Na wstępie pierwszego wystąpienia Profesor Krystyna Kowalik-Bańczyk⁹ (sędzia Sądu UE, Instytut Nauk Prawnych PAN) przybliżyła pozycję ustrojową i zakres kompetencji Sądu UE w systemie prawnym Unii Europejskiej. Wskazawszy na zasadę nieograniczonej kontroli w odniesieniu do kar nakładanych przez Komisję, na przykładzie konkretnych spraw przeanalizowała, jaki

⁷ Możliwość dostępu do tej prezentacji poprzez stronę http://www.cars.wz.uw.edu.pl/konferencje_gb-40.html.

⁸ Dostęp do prezentacji możliwy jest pod adresem: http://www.cars.wz.uw.edu.pl/konferencje_gb-40.html.

⁹ Prezentacja K. Kowalik-Bańczyk dostępna jest pod adresem: http://www.cars.wz.uw.edu.pl/konferencje_gb-40.html.

kształt ta kontrola przybiera w praktyce orzeczniczej. Przedstawiona argumentacja pozwoliła na postawienie wniosku, że ta nieograniczona, co do zasady, jurysdykcja Sądu UE ma jednak swoje dość istotne ograniczenia.

Sędzia Sądu Najwyższego, Profesor Dawid Miąsik (Instytut Nauk Prawnych PAN)¹⁰, rozpoczął od omówienia procesu kształtowania się sądowej kontroli polskiego organu antymonopolowego, wskazując na jej specyfikę wynikającą zarówno z regulacji prawnych, jak i stopnia rozwoju gospodarczo-społecznego kraju. Prelegent scharakteryzował sformułowane dotychczas przez Sąd Najwyższy zasady, na których powinna opierać się ta kontrola. Wskazał także na najnowsze tendencje i główne problemy, które można zaobserwować w orzecznictwie polskich sądów i ich potencjalne konsekwencje dla praktyki decyzyjnej Prezesa UOKiK.

Profesor Csongor Nagy¹¹ (University of Szeged) przedstawił natomiast sytuację panującą na Węgrzech. Punktem wyjścia była charakterystyka węgierskiego modelu postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Mówca wskazał na fundamentalną zmianę w ostatnich latach w zakresie intensywności sądowej kontroli decyzji węgierskiego organu antymonopolowego. Jej skutkiem było znaczące zwiększenie się odsetka spraw, w których decyzje te zostały uchylone. Zidentyfikowane i omówione zostały dwie przyczyny tej zmiany, to jest zaostrzenie przez sądy standardów kontroli sądowej oraz spadek autorytetu samego organu antymonopolowego.

Panel IV: *Institutional Structure of Competition Authority and the Intensity of Judicial Review*

Moderująca czwarty panel, mec. Bernadeta Kasztelan-Świetlik (Kancelaria Gessel), dokonała wprowadzenia w tematykę panelu dotyczącą uwarunkowań związanych z organizacją wewnętrzną organów antymonopolowych oraz odniosła się do ostatnich zamian proceduralnych dokonanych w polskim prawie ochrony konkurencji.

Wystąpienie Profesora Renato Nazziniego¹² (King's College London), w pierwszej swojej części, poświęcone zostało podstawom prawnym dotyczącym zakresu kontroli sądowej w Unii Europejskiej. Jako punkt odniesienia wskazał on modele amerykański i kanadyjski. Na podstawie szeroko analizowanego orzecznictwa prelegent przedstawił swoją ocenę modelu unijnego, wskazując na pożądany kierunek zmian. Ponadto zaakcentował potrzebę stosowania spójnego nazewnictwa, konkludując jednocześnie, że model nieograniczonej jurysdykcji powinien odnosić się zarówno do zakresu, jak i intensywności kontroli sądowej.

Następny panelista, David George (UK Competition and Market Authority), skupił się na intensywności kontroli sądowej dokonywanej przez brytyjski Competition Appeal Tribunal (CAT)¹³. Rozpoczął on od przedstawienia charakteru ustrojowego i zakresu kompetencji brytyjskiego organu antymonopolowego oraz CAT. Druga część wystąpienia została poświęcona przedstawieniu zasad, na których opiera się model kontroli tego organu sądowego i omówienia najważniejszego orzecznictwa w tym zakresie.

¹⁰ Abstrakt wystąpienia D. Miąsika udostępniony jest na stronie: http://www.cars.wz.uw.edu.pl/tresc/konferencje/40/11_10_2018_Abstrakty.pdf.

¹¹ Dostęp do prezentacji C. Nagy możliwy jest na: http://www.cars.wz.uw.edu.pl/konferencje_gb-40.html.

¹² Prezentacja udostępniona została pod adresem: http://www.cars.wz.uw.edu.pl/konferencje_gb-40.html.

¹³ Prezentacja tego prelegenta dostępna jest na stronie: http://www.cars.wz.uw.edu.pl/konferencje_gb-40.html.

Prezentacja dr hab. Macieja Bernatta¹⁴ poświęcona została wynikiem badań nad intensywnością kontroli decyzji antymonopolowych w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej (w Polsce, Czechach, na Słowacji i na Węgrzech) oraz porównaniu sytuacji tam panującej z systemem funkcjonującym w Stanach Zjednoczonych. Prelegent dokonał porównania rzeczywistej skuteczności modelu kasacyjnego, opartego na kontroli legalności decyzji administracyjnej (obecnego w Czechach i na Słowacji) oraz reformatoryjnego, w którym sąd orzeka co do istoty sprawy (i który funkcjonuje w Polsce i na Węgrzech). Zwrócił także uwagę na potrzebę zapewnienia gwarancji rzetelnego postępowania, bezstronności decydentów oraz poziomu wiedzy eksperckiej organu w poszczególnych państwach. Na tej podstawie dokonał analizy, w jakich sytuacjach sądy poprzestają na uznaniu argumentacji przedstawionej przez organ. Jego zdaniem, kontrola sądową ma często charakter czysto formalny, powierzchowny i przez to nieefektywny. Jednocześnie jednak sądy nie zawsze są skłonne do poszanowania oceny dokonanej przez organ. W sytuacji wysokiego stopnia specjalizacji sędziów w sprawach z zakresu prawa konkurencji dążą one raczej do zastąpienia tej oceny swoją własną. Prelegent podkreślił, że nadal istnieją istotne braki w zakresie przestrzegania zasad sprawiedliwości proceduralnej przed badanymi organami antymonopolowymi oraz zagwarantowania bezstronności orzeczniczej. W Polsce, w Czechach i na Słowacji niewyodrębnione zostało postępowanie dochodzeniowe oraz faza wydawania decyzji. Także poziom wiedzy eksperckiej organów może budzić wątpliwości zarówno z powodów instytucjonalnych, jak i praktycznych, przy czym szczególną uwagę zwrócić należy na polityczny model wyboru piastunów organów. Pozwoliło to na postawienie tezy o braku wystarczających podstaw do zmniejszenia intensywności kontroli sądowej decyzji antymonopolowych w tych państwach.

Ostatnia panelistka, dr Katalin Cseres¹⁵ (University of Amsterdam), omówiła zagadnienie związane z rolą konsumentów w postępowaniach antymonopolowych i ich wpływie na zakres kontroli sądowej wydawanych decyzji. W pierwszej kolejności zidentyfikowała sytuacje, w których konsumenci biorą udział w postępowaniach z zakresu prawa konkurencji oraz przedstawiła ostatnie takie sprawy rozpatrywane w Unii Europejskiej. Zauważyła, że uczestnictwo konsumentów może przyczynić się do zwiększenia skuteczności metod zbierania przez organy informacji koniecznych do ustalenia stanu faktycznego w danej sprawie i przez to zwiększyć szanse na utrzymanie się decyzji organu przed sądem. Niemniej jednak, w jej ocenie, w praktyce interes konsumentów wydaje się odgrywać bardziej podrzędną rolę w publicznoprawnym egzekwowaniu reguł konkurencji.

Podsumowania konferencji dokonał Profesor Spencer Waller (Loyola University Chicago). Przywołując wypowiedź Macieja Bernatta, wskazał na potrzebę oceny działalności organów antymonopolowych w świetle trzech czynników: niezależności, posiadanej wiedzy specjalistycznej oraz reguł rzetelnego postępowania. Te trzy elementy powinny jego zdaniem decydować o zakresie kontroli sądowej wydawanych przez nich decyzji. Spencer Waller podkreślił fakt, że pojęcia używane w różnych systemach prawnych nie są ze sobą spójne, w związku z czym konieczne jest wypracowanie wspólnej terminologii, pozwalającej na upewnienie się, że rzeczywiście w pełni się rozumiemy mówiąc o *judicial deference*. Następnie omówił wartości demokratyczne, na jakich

¹⁴ Prezentacja M. Bernatta umieszczona została na stronie: http://www.cars.wz.uw.edu.pl/konferencje_gb-40.html.

¹⁵ Prezentacja K. Cseres dostępna jest pod adresem: http://www.cars.wz.uw.edu.pl/konferencje_gb-40.html.

powinien opierać się system ochrony konkurencji. Na koniec przedstawił hipotetyczne scenariusze dotyczące systemu amerykańskiego i unijnego, które doprowadziły do pozostawienia otwartego pytania o wyzwania stojące przed sędziami odniesieniu do zakresu dyskrecjonalności w ramach kontroli decyzji administracyjnych. Spencer Waller pokreślił na koniec, że cele konferencji z pewnością zostały osiągnięte.

Bibliografia

Bernatt, M. (2017). Koncepcja powściągliwości sądowej w prawie ochrony konkurencji. *Państwo i Prawo*, 6.

Laura Zoboli

Wydział Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego

e-mail: lzoboli@wz.uw.edu.pl

Magdalena Gniadzik

e-mail: magdagniadzik@wp.pl