

18. 06. 2020

W P Ł Y N Ę Ł O

dr hab. ~~Anna Piszcz, prof. UwB~~

Białystok, 2020-06-07

Pracownia Prawa Gospodarczego Publicznego
Wydział Prawa
Uniwersytet w Białymstoku

RECENZJA ROZPRAWY DOKTORSKIEJ

mgr Małgorzaty Salitry

pt. *Dyrektywa odszkodowawcza jako instrument harmonizacji prywatnego wdrażania
prawa konkurencji w Unii Europejskiej,*
przygotowanej pod opieką naukową dr. hab. Rajmunda Molskiego, prof. US

W związku z powierzeniem mi przez Radę Naukową Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Szczecińskiego funkcji recenzentki rozprawy doktorskiej mgr Małgorzaty Salitry pt. *Dyrektywa odszkodowawcza jako instrument harmonizacji prywatnego wdrażania prawa konkurencji w Unii Europejskiej*, przygotowanej pod opieką dr. hab. Rajmunda Molskiego, prof. US, przedstawiam niniejszym jej ocenę.

1. Wybór obszaru badawczego i sformułowanie tytułu rozprawy doktorskiej

Zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy z 14.03.2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1789 z późn. zm.) w zw. z art. 179 ustawy z 3.07.2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669 z późn. zm.), rozprawa doktorska powinna m.in. wykazywać umiejętność samodzielnego prowadzenia przez kandydata pracy naukowej. Trafny wybór obszaru badawczego i przedmiotu badań jest jednym z przejawów spełnienia przez Doktorantkę tej przesłanki. Zamysł badawczy Doktorantki miał – jak sądzę – związek z doświadczeniem zawodowym Doktorantki, który była zatrudniona w Departamencie Ochrony Konkurencji w Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: UOKiK), a zatem od strony praktycznej poznała tajniki „publicznego wdrażania prawa konkurencji”, którym w rozprawie zajęła się z perspektywy jego wzajemnego oddziaływania z prywatnym egzekwowaniem prawa konkurencji (s. 9). Doktorantka nie tylko dokonała trafnej wyjściowej diagnozy, zgodnie z którą na poziomie prawa Unii Europejskiej (UE) rozwiązano szereg problemów uznawanych za kluczowe z perspektywy relacji pomiędzy publicznym a prywatnym egzekwowaniem reguł konkurencji, ale pozostawiono pewne ograniczenia mające zapewnić efektywność postępowań publicznych, które mogą zniechęcać poszkodowanych do podejmowania działań na drodze cywilnoprawnej (s. 9-10). Wybór Doktorantki współgra również z wymogiem dokonania przez Komisję UE w terminie do 27.12.2020 r. przeglądu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE z 26.11.2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń

2. Struktura rozprawy doktorskiej

Rozprawa doktorska mgr Małgorzaty Salitry, poza Wprowadzeniem (s. 8-16) i Zakończeniem (s. 355-368), streszczeniami (s. 369-372) oraz spisami (s. 373-411), obejmuje rozdziały: I – „Zarys problematyki prywatnego wdrażania prawa konkurencji w Europie” (s. 17-52), II – „Od orzecznictwa sądów Unii Europejskiej dotyczącego prywatnego wdrażania prawa konkurencji do dyrektywy odszkodowawczej – rys historyczny” (s. 53-91), III – „Dyrektywa odszkodowawcza jako regulacja prywatnego wdrażania prawa konkurencji w państwach członkowskich Unii Europejskiej” (s. 92-187), IV – „Implementacja dyrektywy odszkodowawczej do prawa polskiego” (s. 188-277), V – „Implementacja dyrektywy odszkodowawczej do systemów prawnych wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej” (s. 278-354).

Dwa pierwsze rozdziały stanowią rodzaj wprowadzenia do zasadniczej części pracy doktorskiej (tak też deklaruje Doktorantka co do rozdziału II na s. 53). Dokonując oceny struktury owej zasadniczej części rozprawy (rozdziały III-V), z pewnością należy zwrócić uwagę na ogrom pracy, którą musiała wykonać Doktorantka ze względu na wybrany obszar badań i konieczność realizacji wyznaczonych celów badawczych. Przeprowadzenie tak kompleksowego przeglądu reguł prywatnego egzekwowania zakazów prawa konkurencji, zawartych w prawie unijnym oraz w krajowych przepisach prawnych nie tylko Rzeczypospolitej Polskiej, ale i innych państw członkowskich Unii Europejskiej, czyni z rozprawy polskojęzyczne kompendium uporządkowanej wiedzy o odpowiednim poziomie naukowym, wymaganym do publikacji drukiem. Dokonując natomiast oceny pracy jako rozprawy na stopień naukowy, można zauważyć, że ujęcie materii rozprawy w rozdziałach III-V stanowi rozwiązanie możliwie najprostsze (dyrektywa – prawo polskie – regulacje innych państw członkowskich) i prowadzi do zbędnego powtarzania niektórych informacji. O ile przy tym rozdziały III i V pod względem podziału ich treści na podrozdziały są dość „symetryczne” i bazują zasadniczo na spisie treści dyrektywy odszkodowawczej, to układ rozdziału IV pozostaje odmienny, bliższy „spisowi treści” polskiej ustawy o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji. Ten wybór Doktorantki byłby bardziej właściwy do zastosowania w komentarzu czy podręczniku opartych na opisie poszczególnych rozwiązań czy grup rozwiązań. W pracy na stopień naukowy spodziewałabym się bardziej zaawansowanej struktury odzwierciedlającej wykonaną przez badacza pracę porządkującą. Wydaje się, że synteza uzyskanych wyników badań leżących u podstaw realizacji rozprawy powinna była doprowadzić do zaproponowania nowego ujęcia struktury analizowanej materii. Chętniej widziałabym też w każdym z rozdziałów zamykające je wnioski badawcze niż „podsumowania” (w rozdziale I w ogóle takiej jednostki nie zawarto), niezależnie od Zakończenia zawierającego wnioski końcowe wynikające z przeprowadzonych przez Autorkę badań.

Struktura poszczególnych rozdziałów zasadniczo nie budzi zastrzeżeń. Na pozytywną ocenę zasługuje fakt, że Autorka dokonuje dość „głębokiego” podziału każdego z rozdziałów na podrozdziały i dalsze jednostki redakcyjne. Żadnej z tych jednostek redakcyjnych nie uważam za zbędną. W strukturze rozprawy nie są natomiast wyeksponowane kwestie.

następcze (ang. *follow-on actions*) versus powództwa samodzielne (ang. *stand-alone actions*). Niekiedy pozostawia natomiast odesłanie do orzecznictwa sądowego. Autorka zauważa, że niewiele jest w Polsce powództw samodzielnych oraz wskazuje jedyny znany jej przykład takiego powództwa. Brak natomiast w rozprawie odniesienia do wyroku Sądu Apelacyjnego w Krakowie z 10.01.2014 r. (I ACa 1322/13), który doczekał się dwóch glos. Dotyczył on kartelu, co do którego decyzja administracyjna Prezesa UOKiK nie uprawomocniła się w czasie trwania postępowania cywilnego. W jednostce 1.5.3 Autorka trafnie identyfikuje korzyści wynikające z prywatnego egzekwowania reguł konkurencji w kontekście celów prawa konkurencji. Można było natomiast dokonać identyfikacji tych korzyści, odnosząc je do podziału powództw na powództwa następcze i samodzielne.

Rozdział II („Od orzecznictwa sądów Unii Europejskiej dotyczącego prywatnego wdrażania prawa konkurencji do dyrektywy odszkodowawczej – rys historyczny”) dzieli się na podrozdziały dotyczące kolejno dorobku orzeczniczego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), rozporządzenia Rady 1/2003, Zielonej Księgi z 2005 r., Białej Księgi z 2008 r. oraz projektu dyrektywy odszkodowawczej. Ta część pracy, choć co do zasady opisowa, zawiera jednak też oryginalne spostrzeżenia Autorki. Mam natomiast pewną uwagę dotyczącą podrozdziału prezentującego dorobek orzeczniczy TSUE. Autorka opisuje wyroki w sprawach *Courage*, *Manfredi*, *Pfleiderer*, *Donau Chemie*, *Kone* oraz *EnBW*. Zaznacza (s. 91), że dwa ostatnie wyroki ze względu na datę ich wydania nie mogły być brane pod uwagę przy tworzeniu dyrektywy odszkodowawczej, tym niemniej „pokazują one, że orzecznictwo dotyczące prywatnego egzekwowania reguł konkurencji dalej się rozwija”. Wyjaśnienie to nie w pełni przekonuje. W takim razie należałoby omówić również m.in. wyrok w sprawie *Cogeco* (do którego zresztą Autorka jak najbardziej słusznie nawiązuje kilka razy, ale nie w tej części rozprawy).

W rozdziale III rozprawy („Dyrektywa odszkodowawcza jako regulacja prywatnego wdrażania prawa konkurencji w państwach członkowskich Unii Europejskiej”) zostały zawarte merytorycznie prawidłowe rozważania. Rzeczowa i uzasadniona jest w szczególności ocena zakresu przedmiotowego dyrektywy odszkodowawczej, regulacji (zdaniem Autorki korzystnej dla poszkodowanych) skutku rozstrzygnięć krajowych, przedawnienia roszczeń i ujawniania dowodów (w tym w kontekście zasad proporcjonalności i subsydiarności, materiału znajdującego się w aktach organu ochrony konkurencji oraz związanych z tym sankcji). Jeśli zaś chodzi o zagadnienie przerzucania nadmiernych obciążeń, jego analiza w rozprawie na tyle może pozostawiać pewien niedosyt, na ile nie objęto nią wydanego na podstawie art. 16 dyrektywy odszkodowawczej Komunikatu Komisji – Wytoczne dla sądów krajowych dotyczące sposobu szacowania, jaka część nadmiernego obciążenia została przerzucona na nabywcę pośredniego (2019/C 267/07). Autorka nieco „uciekła” również od analizy art. 18 ust. 3 dyrektywy odszkodowawczej, pisząc, że nie jest „jasne, w jaki sposób przepis ten zostanie transponowany do krajowych systemów prawnych i w jaki sposób krajowe organy ochrony konkurencji będą stosować ww. przepis w praktyce” (s. 173). Takie uzasadnienie rzuca się w oczy, jeśli weźmiemy pod uwagę, że wszystkie państwa członkowskie już implementowały dyrektywę odszkodowawczą – najpóźniej w pierwszych miesiącach 2018 r. Natomiast na wysoką ocenę zasługuje fakt, że Autorka wielokrotnie posługuje się w rozprawie, w tym w rozdziale III, cenną – moim zdaniem – perspektywą

międzynarodowego zespołu, nie zaś pojedynczego badacza wykazującego się znajomością kilku języków urzędowych UE, a rezultaty tej pracy zapewne zamknęłyby się w tysiącach stron tekstu. Autorka w rozdziale V podaje przykłady rozwiązań krajowych, zazwyczaj te najciekawsze, najbardziej charakterystyczne czy skrajne. Tu rodzi się pytanie, czy lepiej było wybrać kilka państw członkowskich UE (np. trzy czy cztery) i dokonać dość pełnej analizy sposobu implementacji dyrektywy odszkodowawczej przez te wybrane państwa, czy właśnie sięgać do rozwiązań ze wszystkich państw członkowskich UE, ale dość „wrywkowo”. Ten drugi model zapewnia szerszy obraz *private enforcement* w Unii Europejskiej (który doprowadził Autorkę do wniosku o istotnym zbliżeniu systemów prawnych państw członkowskich UE – s. 348). Natomiast siłą rzeczy powoduje, że – z uwagi na ograniczone ramy rozprawy doktorskiej – pewne wątki muszą być potraktowane dość powierzchownie. Niezależnie od tej wątpliwości wysoko oceniam formułowanie przez Doktorantkę postulatów *de lege ferenda*. Konsekwentnie trzymając się założenia o konieczności dalszej poprawy sytuacji poszkodowanych, Autorka wskazuje przykłady korzystnych rozwiązań z niektórych krajowych systemów prawnych i proponuje dalszą harmonizację przez wykorzystanie płynącej z nich inspiracji w prawodawstwie unijnym podlegającym następnie implementacji we wszystkich państwach członkowskich UE. Jeśli chodzi o analizę poszczególnych zagadnień, zwracam szczególną uwagę na bardzo interesujący podrozdział (4.6.3.6) obejmujący problematykę sankcji w obszarze ujawniania dowodów (tu zresztą Autorka identyfikuje „największe różnice pomiędzy systemami prawnymi państw członkowskich UE” – zob. s. 351). Autorka zestawiała informacje o sankcjach pochodzące z aż 18 państw członkowskich UE. Zestawienie to dobitnie pokazuje, w jak różny sposób prawodawcy krajowi zinterpretowali przymiotniki „skuteczne”, „proporcjonalne” i „odstraszające” (zob. s. 352), zwłaszcza gdy chodzi o sankcje ujęte w rubryce „Kary materialne” (zatyłowałabym ją raczej jako „Sankcje pieniężne”). Autorka wskazuje, w których państwach zagrożenie sankcją jest najniższe i jakie to może pociągać za sobą negatywne skutki dla poszkodowanych. Warto natomiast pamiętać, że same wartości sankcji pieniężnych najczęściej wyrażone w Euro i w przedziale od-do nie mówią jeszcze wszystkiego o możliwości spełniania przez nałożoną sankcję jej funkcji, jeśli weźmiemy pod uwagę choćby rozbieżności w sile nabywczej pomiędzy różnymi państwami członkowskimi UE. Podsumowanie rozdziału V jest tak syntetyczne, że w istotnym zakresie stanowi bazę Zakończenia pracy.

Zakończenie rozprawy zawiera wnioski, które co do zasady są precyzyjne i trafne (w tym wnioski *de lege ferenda*, w tym dotyczące prawa polskiego). Cenne jest odnoszenie się w nich do funkcji odstraszania od naruszeń reguł konkurencji. Jedynie w miejscu, w którym Autorka pisze o celu w postaci optymalnego skoordynowania *private enforcement* oraz *public enforcement*, by wzajemnie się uzupełniały oraz sobie nie zagrażały (s. 357-358), że ten cel został osiągnięty, nie mam pewności, czy ma na myśli jego osiągnięcie na poziomie unijnym czy na poziomie krajowym (w Polsce czy w innych państwach członkowskich UE) czy na obu tych poziomach. Po drugie, wniosek o tym, że dyrektywa odszkodowawcza pomija kwestię odszkodowań przewyższających wartość poniesionej szkody, skorygowałabym w ten sposób, że dyrektywa ich zakazuje (art. 3 ust. 3).

Autorka w oryginalny, twórczy sposób wywiodła z przeprowadzonych analiz odpowiedzi na postawione pytania badawcze. Doktorantka przedstawiła do oceny rozprawę

w dyscyplinie prawo, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia przez nią pracy naukowej;

- 2) stwierdzam, że tym samym rozprawa ta spełnia wszystkie wymogi określone w przepisie art. 13 ust. 1 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki, a zatem może stanowić podstawę do przeprowadzenia dalszych czynności w przewodzie, w tym do nadania mgr Małgorzacie Salitrze stopnia naukowego doktora nauk prawnych w zakresie prawa.

Andrzej Piścu