



Prof. dr hab. Sławomir Dudzik
Katedra Prawa Europejskiego
Uniwersytet Jagielloński

Kraków, dnia 23 września 2020 r.

**Recenzja rozprawy doktorskiej mgr Małgorzaty Salitry
pt. „Dyrektywa odszkodowawcza jako instrument harmonizacji
prywatnego wdrażania prawa konkurencji w Unii Europejskiej”,
Szczecin 2020, ss. 411**

1. Recenzowana rozprawa doktorska poświęcona została prawnej problematyce dochodzenia roszczeń odszkodowawczych związanych z naruszeniem unijnego prawa konkurencji. Roszczenia te przynależą do szerszej kategorii roszczeń składających się na tzw. prywatne wdrażanie prawa konkurencji (private enforcement).

Wspólnoty Europejskiej, a obecnie Unia Europejska posiadają istotne zasługi dla wprowadzenia i rozwoju w Europie nowoczesnego prawa konkurencji. Pochodzące z lat pięćdziesiątych XX w. (i w zasadzie niezmienione od tego czasu) przepisy traktatowe dotyczące porozumień ograniczających konkurencję oraz nadużywania pozycji dominującej były jednymi z pierwszych tego typu regulacji na naszym kontynencie. Inaczej niż w Stanach Zjednoczonych, prawo konkurencji w Europie było jednak kształtowane przede wszystkim jako regulacja publicznoprawna chroniąca interes publiczny związany z właściwym funkcjonowaniem gospodarki rynkowej, w tym wspólnego rynku (rynku wewnętrznego). Możliwość dochodzenia przed sądem roszczeń związanych z deliktami monopolowymi przez podmioty prywatne przez wiele dziesiątek lat nie przedostawała się do głównego nurtu debaty publicznej w Europie (choć część państw taką możliwość explicite lub implicite w swych ustawodawstwach

przewidywało). Wprawdzie już w 1974 r. Trybunał Sprawiedliwości w sprawie 123/73, BRT v. SABAM wskazał, że traktatowe przepisy chroniące konkurencję tworzą prawa dla jednostek, które sądy krajowe są zobowiązane chronić, nie zmieniło to jednak wiele w sytuacji poszkodowanych. Istotny przełom w prawniczym myśleniu o skutkach naruszeń wspólnotowego prawa konkurencji nastąpił dopiero w XXI w., w związku z wydaniem przez Trybunał dwóch fundamentalnych wyroków w sprawach C-453/99, Courage v. Crehan oraz C-295/04 do C-298/04, Manfredi. W tych orzeczeniach Trybunał jednoznacznie wskazał na możliwość dochodzenia pełnego odszkodowania przez poszkodowanych naruszeniem zakazów z (obecnie) art. 101 i 102 TFUE. Otworzyły one następnie drogę do przyjęcia w 2014 r. przez Unię Europejską dyrektywy 2014/104/UE w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego (tzw. dyrektywa odszkodowawcza). Dyrektywa ta została implementowana do krajowych porządków prawnych państw członkowskich w latach 2016-2017. Jak zauważa przy tym Komisja Europejska w opublikowanym w lipcu 2020 r. komunikacie, „W ciągu ostatnich kilku lat gwałtownie wzrosła liczba tak zwanych następczych powództw o odszkodowanie, w toku których ofiara naruszenia prawa konkurencji ubiega się o odszkodowanie w następstwie decyzji organu ochrony konkurencji lub orzeczenia kończącego postępowanie w sprawie wydanego przez sąd odwoławczy” (pkt 2 komunikatu w sprawie ochrony informacji poufnych przez sądy krajowe w postępowaniach dotyczących egzekwowania unijnego prawa konkurencji na drodze prywatnoprawnej). Po kilku latach od wprowadzenia odnośnych przepisów na szczeblu unijnym i krajowym nadszedł zatem właściwy czas na bardziej pogłębioną naukową refleksję nad skutkami nowej regulacji oraz jej ocenę w świetle założeń, które przyświecały ustawodawcy unijnemu. Wybór tematu pracy oceniam zatem jednoznacznie pozytywnie. Zdaję sobie przy tym sprawę, że zagadnienia te posiadają bogatą już literaturę prawniczą, zarówno polską, jak i zagraniczną. Zgodzić należy się jednak z Autorką, że brak jest

monografii, która w sposób kompleksowy analizowałaby kwestię implementacji dyrektywy odszkodowawczej w państwach członkowskich.

2. Autorka już we wstępie pracy przedstawia wyraźnie swój zamysł badawczy. Wskazuje trzy zasadnicze cele badawcze, do których zalicza: ocenę przyjętych regulacji pod kątem poprawy sytuacji prawnej poszkodowanych deliktem monopolowym, zbadanie i ocenę występujących między przyjętymi rozwiązaniami legislacyjnymi podobieństw i różnic oraz ukazanie istoty wzajemnego oddziaływania prywatnego i publicznego wdrażania prawa konkurencji. Formułuje również tezę, która zamierza zweryfikować w pracy oraz stawia w tym zakresie kilka pytań badawczych. Badania mają być przy tym prowadzone przede wszystkim przy wykorzystaniu metody dogmatycznej i porównawczej, w mniejszym stopniu metody historycznej i aksjologicznej.

Obrany kierunek i założenia badań oceniam co do zasady pozytywnie. Dotyczy to przede wszystkim tych wątków pracy, w których weryfikuje się skuteczność przyjętych rozwiązań legislacyjnych, poszukuje optymalnych narzędzi chroniących prawa jednostek oraz identyfikuje najistotniejsze bariery w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych. Wyprzedzając nieco tok recenzji, nie jestem jednak przekonany, że przyjęte w dyrektywie odszkodowawczej i wyraźnie eksponowane w tezie recenzowanej rozwiązania zapewniające efektywność postępowań publicznych są najpoważniejszym ograniczeniem w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych. Rzeczywiście, rozwiązania te były przedmiotem wypowiedzi Trybunału oraz zostały wyraźnie zawarte w przepisach dyrektywy, co może rodzić wrażenie o ich dużym znaczeniu dla dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, szczegółowa jednak analiza tych rozwiązań nie potwierdza, moim zdaniem, daleko idących wniosków Autorki. Dyrektywa odszkodowawcza w imię skuteczności postępowań publicznoprawnych dotyczących naruszeń prawa konkurencji, w tym programów łagodzenia kar, przewiduje ograniczony dostęp oraz szczególne zasady wykorzystania co do pewnych dokumentów zgromadzonych przez organy ochrony konkurencji. Wyraźnie wyłącza przy tym możliwość ujawnienia tylko dwóch rodzajów dokumentów, a to: oświadczeń w ramach programu łagodzenia

kar oraz propozycji ugodowych (art. 6 ust. 6 dyrektywy odszkodowawczej). W dokumentach tych przedsiębiorstwo (w uproszczeniu) przyznaje przede wszystkim swój udział w naruszeniu, określa mechanizm bezprawnego działania uczestników oraz swoją w tym rolę. Wszystkie te kwestie zostaną objęte przyszłą decyzją organu (decyzja wskazywać będzie zatem przedsiębiorstwa odpowiedzialne za naruszenia oraz mechanizm ich działania), przy czym decyzja przesądza bezprawność działania naruszcycieli także na potrzeby rozstrzygnięcia w kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej (art. 9 ust. 1 dyrektywy odszkodowawczej). Dyrektywa statuuje również solidarną odpowiedzialność przedsiębiorstw, które naruszyły prawo konkurencji w wyniku wspólnych działań (art. 11 dyrektywy odszkodowawczej). Z tego punktu widzenia w postępowaniu o zapłatę odszkodowania nie ma zasadniczo już znaczenia indywidualna rola w zakazanym porozumieniu poszczególnych jego uczestników. Dokumenty zastrzeżone nie mogą zatem wnieść wiele nowego jeśli chodzi o zaspokojenie potrzeb dowodowych powoda w postępowaniu o zapłatę odszkodowania. Należy również pamiętać, że w przypadku najpoważniejszych porozumień ograniczających konkurencję organ nie bada skutków rynkowych porozumienia (istotnych z kolei dla oceny zasadności roszczeń odszkodowawczych), a wystarczające jest ustalenie w postępowaniu antymonopolowym, że porozumienie zmierzało obiektywnie do antykonkurencyjnego celu (porozumienia zakazane ze względu na cel). Można zatem założyć, że w aktach organu ochrony konkurencji co do zasady brak będzie dokumentów obrazujących skutki antykonkurencyjnych działań, a więc dokumentów istotnych dla wykazania szkody oraz jej rozmiarów. Równocześnie dyrektywa odszkodowawcza przewiduje (obalalne) domniemanie wyrządzenia szkody przez kartel (art. 17 ust. 2 dyrektywy odszkodowawczej), co istotnie poprawia pozycję procesową powoda.

Powyższe nie oznacza, że ograniczenia motywowane koniecznością zapewniania skuteczności public enforcement nie mogą w pewnych sytuacjach oddziaływać negatywnie na dochodzenie roszczeń odszkodowawczych, nie odgrywają one jednak, w mojej ocenie, zasadniczej roli w tym zakresie. Dużo poważniejsze trudności związane są np. z niedostatecznym rozwojem

mechanizmów rozstrzygania sporów zbiorowych (Autorka zdaje się pomijać ważną z tego punktu widzenia monografię M. Gaca, pt. „Group litigation as an instrument of competition law enforcement – analysis based on European, French and Polish experience”, Warszawa 2017), kosztami postępowania sądowego, trudnościami w ustaleniu związku przyczynowego oraz wysokości szkody itd. Nie znaczy to jednak, że w pracy wątki te zostały pominięte. Przeciwnie, Autorka je zauważa, analizuje i wyciąga poprawne wnioski. Szwankuje jedynie w niewielkim stopniu proces uogólnienia osiągniętych wyników.

3. Praca Pani Małgorzaty Salitry posiada przejrzystą od strony formalnej konstrukcję. Prócz Wprowadzenia, składa się z pięciu merytorycznych rozdziałów, po których następuje stosowne podsumowanie całości w formie Zakończenia. Każdy rozdział został podzielony na mniejsze jednostki redakcyjne, co przyczynia się do przejrzystości wyводу. Na zdecydowanie pozytywną ocenę zasługuje umieszczenie na końcu każdego rozdziału (z wyjątkiem rozdz. I) stosownego podsumowania zawierającego najważniejsze wyniki przeprowadzonych badań. Ułatwia to istotnie śledzenie toku rozumowania Autorki oraz ustalenie tych zagadnień, które uznaje ona za szczególnie istotne z punktu widzenia tematu rozprawy.

Pierwsze dwa rozdziały pracy mają charakter wprowadzający. Autorka zawarła w nich zarys prywatnego wdrażania prawa konkurencji w Europie, ze szczególnym uwzględnieniem interakcji między private i public enforcement. Scharakteryzowała również szczegółowo proces, który w efekcie doprowadził do przyjęcia dyrektywy odszkodowawczej (z uwzględnieniem bogatego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz różnych inicjatyw Komisji Europejskiej). Rozważania Autorki są kompetentne i przejrzyste. Trafnie dobiera w nich te zagadnienia z zakresu prawa konkurencji, które będą istotne dla dalszych jej rozważań, właściwie ustala ich hierarchię oraz ukazuje wpływ na efekty prac nad dyrektywą odszkodowawczą.

Najważniejszymi z punktu widzenia celów rozprawy są jednak kolejne trzy rozdziały, w których zawarto szczegółową analizę samej dyrektywy

odszkodowawczej (rozdz. III), polskiej ustawy z 2017 r. implementującej dyrektywę (rozdz. IV) oraz analogicznych przepisów krajowych przyjętych w innych państwach członkowskich UE (rozdz. V).

Taki schemat analizy budzi jednak moje zastrzeżenia. Nie jest on z pewnością błędny lub nieprzydatny do przeprowadzenia zakładanych badań, wydaje się jednak, że nie jest rozwiązaniem optymalnym. Jestem przekonany, że lepsze rezultaty przyniosłaby analiza dyrektywy oraz krajowych przepisów implementujących przeprowadzona w odniesieniu do poszczególnych problemów (zagadnień) w podziale przede wszystkim na zagadnienia materialnoprawne i procesowe (taki schemat analizy zastosowała co do zasady Autorka w rozdziale IV). Przykładowo, problematyka prawa do pełnego odszkodowania lub odpowiedzialności solidarnej powinna być analizowana całościowo w odniesieniu do rozwiązań przyjętych w dyrektywie oraz implementujących ją przepisach krajowych, a nie w trzech różnych miejscach w pracy (osobno w odniesieniu do dyrektywy, osobno w odniesieniu do prawa polskiego oraz osobno w odniesieniu do prawa innych państw członkowskich). Zabieg taki pozwoliłby na bardziej kompleksową ocenę poszczególnych konstrukcji normatywnych oraz eliminowałby liczne powtórzenia (w rozdziałach dotyczących prawa polskiego i prawa innych państw członkowskich Autorka siłą rzeczy nawiązuje ponownie do przepisów dyrektywy).

Nawet gdyby pozostać przy ogólnym schemacie analizy zastosowanym w recenzowanej pracy (dyrektywa - prawo polskie - prawo innych państw członkowskich), rozważyć należałoby odejście od prezentowania poszczególnych zagadnień w kolejności (zasadniczo), w której pojawiają się one w przepisach dyrektywy lub ustawy. Lepszym rozwiązaniem byłoby analiza w każdym z trzech rozdziałów przepisów z różnych porządków prawnych według jednolitego schematu uwzględniającego najistotniejsze kwestie materialnoprawne i procesowe.

Powyższe uwagi polemiczne nie zmieniają mojej zasadniczo bardzo pozytywnej oceny co do jakości rozważań dogmatycznoprawnych zawartych w rozdz. III-V recenzowanej pracy. Doktorantka trafnie identyfikuje tam najważniejsze problemy związane ze skutecznością powództw

odszkodowawczych wnoszonych w związku z naruszeniem prawa konkurencji, przeprowadza ich (często) drobiazgową analizę oraz wyciąga poprawne wnioski. W wielu kwestiach stara się zająć własne stanowisko oraz przedstawić postulaty *de lege ferenda*. Krytycznie ocenia niektóre zaniechania prawodawcy (na szczeblu unijnym i krajowym), w tym co do wprowadzenia w prawie UE mechanizmu zbiorowego dochodzenia roszczeń, ułatwień w zakresie wykazania związku przyczynowego lub wprowadzenia w Polsce przedsądowego wniosku o wyjawienie środka dowodowego. Nie w pełni jest dla mnie jasne stanowisko Autorki co do zastąpienia na potrzeby roszczeń odszkodowawczych harmonizacji minimalnej harmonizacją zupełną. Taką ewolucję obserwujemy zresztą ostatnio w prawie UE w odniesieniu do prawa konsumenckiego. Nie przekonują mnie natomiast postulaty wprowadzenia instytucji odszkodowania o charakterze karnym, obcej dla większości państw europejskich. Brakuje mi również w pracy rozważań dotyczących jurysdykcji krajowej w sprawach objętych przepisami dyrektywy odszkodowawczej.

4. Recenzowana rozprawa Pani mgr Małgorzaty Salitry została przygotowana na podstawie bardzo obszernych materiałów, które zostały w pracy co do zasady właściwie wykorzystane. Autorka uwzględnia przede wszystkim wiążące się z tematem rozprawy prawo Unii Europejskiej, a także prawo polskie oraz prawo wybranych państw członkowskich UE (dyskusyjne może być to, czy konieczne jest uwzględnianie porządków prawnych tak wielu państw, jak czyni to Autorka; być może lepszym rozwiązaniem byłoby skupienie się na porządkach kluczowych dla europejskiej kultury prawnej). Na zdecydowanie pozytywną ocenę zasługuje właściwe wykorzystanie w pracy licznych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości oraz wybranych orzeczeń polskiego SN. W bardzo niewielkim stopniu Autorka sięga do orzecznictwa sądów z innych państw członkowskich. Pewną pomocą mogłaby tu służyć jej baza takich orzeczeń (niestety, rzadko aktualizowana) dostępna na stronie internetowej DG Competition. Rozprawa została przygotowana również w oparciu o bardzo obszerną literaturę w języku polskim i angielskim (spis liczy ok. 300 pozycji).

Strona formalna pracy nie budzi istotniejszych zastrzeżeń. Autorka posługuje się precyzyjnym językiem, prawidłowo stosując reguły gramatyczne i stylistyczne. Na pozytywną ocenę zasługują także liczne i bardzo rozbudowane przypisy oraz szczegółowe spisy wykorzystanych materiałów.

5. Podsumowując powyższe rozważania, uznaję, iż Doktorantka zrealizowała podstawowy cel badawczy rozprawy. Wykorzystując przede wszystkim metodę dogmatycznoprawną i prawnoporównawczą, a także praktykę stosowania prawa potrafiła trafnie zidentyfikować wiele doniosłych problemów naukowych związanych z dochodzeniem roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji, udzieliła również właściwych i dobrze uzasadnionych odpowiedzi na sformułowane w pracy pytania badawcze. Recenzowana rozprawa mgr Małgorzaty Salitry stanowi oryginalne opracowanie doniosłego teoretycznie i praktycznie problemu naukowego oraz wykazuje wysokiej próby wiedzę teoretyczną Autorki w zakresie prawa konkurencji, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki private enforcement, a także potwierdza umiejętność samodzielnego prowadzenia przez nią pracy naukowej.

Mając powyższe na uwadze, wyrażam przekonanie, że recenzowana rozprawa spełnia wymagania art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1789) w zw. z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. - Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. 2018, poz. 1669 ze zm.) oraz wnoszę o dopuszczenie Pani mgr Małgorzaty Salitry do dalszych stadiów przewodu doktorskiego.



Prof. dr hab. Sławomir Dudzik