



Ministerstwo Sprawiedliwości

Sekretarz Stanu
Arkadiusz Myrcha

BK-VII.0520.244.2025
Warszawa, 16 lipca 2025 r.

Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przedstawiam odpowiedź na interpelację nr 10190 Pana Posła Dariusza Mateckiego *w sprawie nadmiernego rozszerzenia domniemania szkody w ustawie o roszczeniach z tytułu naruszenia prawa konkurencji.*

Odnośnie rzekomej nadregulacji polegającej na rozszerzeniu domniemania szkody przewidzianego w art. 7 ustawy z dnia 21 kwietnia 2017 r. o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji (Dz.U. z 2017 r., poz. 1132), dalej: „u.r.n.s”, należy jednoznacznie wskazać, iż propozycja nowelizacji tego przepisu – zmierzająca do ograniczenia domniemania wyłącznie do przypadków kartelowych – nie znajduje wystarczającego uzasadnienia normatywnego, systemowego ani funkcjonalnego. Przeciwnie – zachowanie obecnego brzmienia art. 7 ustawy wydaje się w pełni zasadne z punktu widzenia celów regulacji, spójności systemu prawa oraz skuteczności ochrony podmiotów poszkodowanych w wyniku naruszeń prawa konkurencji.

Przepis art. 7 u.r.n.s. przewiduje domniemanie wyrządzenia szkody w przypadku każdego naruszenia prawa konkurencji. Rozwiązanie to zostało przyjęte w toku prac legislacyjnych, których głównym celem było wdrożenie do polskiego porządku prawnego przepisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie niektórych przepisów regulujących dochodzenie roszczeń odszkodowawczych

z tytułu naruszenia prawa konkurencji państw członkowskich i Unii Europejskiej, objęte przepisami prawa krajowego (Dz.U.UE. L. z 2014 r. Nr 349, str. 1).

Choć sama dyrektywa w art. 17 ust. 2 wprowadza domniemanie szkody jedynie w przypadku tzw. naruszeń kartelowych, nie zakazuje państwom członkowskim ustanowienia szerszej regulacji. Polski ustawodawca, korzystając z tego uprawnienia, przyjął regulację ponad minimalną – co było działaniem w pełni zgodnym z unijną zasadą swobody implementacyjnej, o ile regulacja krajowa nie jest sprzeczna z celami dyrektywy i nie narusza zasady proporcjonalności. Należy w tym kontekście zauważyć, że rozszerzenie zakresu domniemania nie narusza ani konstrukcji odpowiedzialności odszkodowawczej, ani konstytucyjnych zasad równości czy sprawiedliwości proceduralnej.

Podniesienie postulatu ograniczenia zakresu domniemania wyłącznie do naruszeń kartelowych, jakkolwiek może wydawać się zgodne z literalną treścią art. 17 ust. 2 dyrektywy, w istocie prowadziłoby do znacznego osłabienia pozycji procesowej osób poszkodowanych, zwłaszcza tych znajdujących się w relatywnie słabszej pozycji względem dużych podmiotów rynkowych. Domniemanie szkody pełni bowiem kluczową funkcję kompensacyjną i wyrównującą w postępowaniach odszkodowawczych z zakresu prawa konkurencji, w których uzyskanie dowodów przez poszkodowanego bywa znacząco utrudnione – zwłaszcza gdy dowody te pozostają w posiadaniu sprawcy naruszenia.

Domniemanie szkody – także w odniesieniu do naruszeń innych niż kartele – jest zgodne z celem ustawy i dyrektywy, a jego zastosowanie umożliwia realną, a nie jedynie iluzoryczną ochronę interesów poszkodowanych. Co istotne, domniemanie to ma charakter wzruszalny – przedsiębiorca, przeciwko któremu zgłoszono roszczenie, zachowuje możliwość wykazania, że szkoda nie powstała lub nie była skutkiem jego działania. Tym samym nie dochodzi do naruszenia zasady domniemania niewinności ani nieuzasadnionego przerwania ciężaru dowodu – ciężar ten zostaje jedynie zrównoważony w sytuacji, w której poszkodowany z reguły nie dysponuje zasobami i informacjami pozwalającymi na pełne udowodnienie wszystkich przesłanek odpowiedzialności. Rozszerzenie domniemania miało na celu zapewnienie efektywności dochodzenia roszczeń przez poszkodowanych, przy jednoczesnym zachowaniu obowiązku wykazania przez powoda zarówno naruszenia prawa, jak i wysokości szkody – co dowodzi,

że ustawodawca nie wprowadził regulacji nieproporcjonalnej czy arbitralnej.

Należy dodatkowo wskazać, że brak jest wiarygodnych danych empirycznych oraz sygnałów ze strony praktyki orzeczniczej, które wskazywałyby, iż obecna konstrukcja przepisu prowadzi do nieuzasadnionych obciążeń po stronie pozwanych. Z perspektywy funkcjonalnej, nie sposób pominąć, że prawo konkurencji realizuje nie tylko funkcję regulacyjną, ale także ochronną. W tym kontekście możliwość skutecznego dochodzenia roszczeń odszkodowawczych za naruszenia prawa konkurencji stanowi kluczowy element systemu prawnego, mający charakter zarówno prewencyjny, jak i naprawczy. Postulat ograniczenia tej możliwości poprzez zawężenie zakresu domniemania szkody byłby równoznaczny z osłabieniem prywatnoprawnego egzekwowania prawa konkurencji, co byłoby sprzeczne z linią orzeczniczą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który w licznych orzeczeniach podkreśla znaczenie prywatnych roszczeń odszkodowawczych jako uzupełnienia publicznoprawnego mechanizmu ochrony konkurencji. Dochodzenie roszczeń z tytułu naruszenia prawa konkurencji (prywatnoprawne wdrażanie prawa konkurencji) jest bowiem niezwykle istotnym instrumentem ochrony konkurencji funkcjonującym obok publicznoprawnego egzekwowania prawa konkurencji, które w Polsce należy do kompetencji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „Prezes UOKiK”). Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej od wielu lat podkreśla, że uprawnienie każdej osoby do naprawienia szkody wyrządzonej naruszeniem prawa konkurencji „umacnia (...) funkcjonowanie przepisów wspólnotowych dotyczących konkurencji i zniechęca do - często ukrytych - porozumień i praktyk mogących ograniczyć lub zakłócić konkurencję. Z tego punktu widzenia skargi o odszkodowanie przed sądami krajowymi mogą przyczynić się w znaczący sposób do utrzymania skutecznej konkurencji we Wspólnocie.” (Wyrok TS z 20.09.2001 r., C-453/99, *Courage LTD v. Bernard Crehan* i *Bernard Crehan v. Courage LTD* i inni, LEX nr 83373).

Propozycja nowelizacji art. 7 u.r.n.s. w kierunku ograniczenia jego zakresu do minimalnego poziomu przewidzianego w dyrektywie nie tylko nie znajduje racjonalnego uzasadnienia systemowego, ale również stanowiłaby krok wstecz z punktu widzenia efektywności prawa i ochrony interesów uczestników rynku. Wprowadzony mechanizm domniemania szkody jest bowiem narzędziem proporcjonalnym, zgodnym z duchem i literą prawa unijnego oraz ze standardami konstytucyjnymi. Zmiana jego zakresu byłaby

nie tylko niecelowa, lecz mogłaby skutkować ograniczeniem realnego dostępu do sądu dla poszkodowanych oraz zmniejszeniem skuteczności ochrony konkurencji jako wartości nadrzędnej w porządku prawnym UE i RP.

Reasumując, postulowana nowelizacja zasługuje na ocenę negatywną. Nie znajduje ona dostatecznego uzasadnienia normatywnego, a jej ewentualne wdrożenie mogłoby przynieść efekt odwrotny do deklarowanego – zwiększając niepewność prawa, osłabiając pozycję procesową poszkodowanych oraz zagrażając skuteczności krajowego i unijnego systemu ochrony konkurencji.

Z wyrazami szacunku
Arkadiusz Myrcha
Sekretarz Stanu
/podpisano elektronicznie/