



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
TOMASZ CHRÓSTNY

Warszawa, 28 lipca 2025 r.

DOK-3.071.90.2025.NR

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację poselską nr 10209 posała Dariusza Mateckiego w sprawie „ograniczenia zakresu prawa do milczenia w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów jako przykładu nadregulacji względem dyrektywy ECN+”, przekazaną w dniu 9 lipca br. przez Pana Ministra Jakuba Stefaniaka, Zastępcę Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej jako: „Prezes Urzędu” lub „Prezes UOKiK”) w celu udzielenia odpowiedzi, uprzejmie przedstawiam następujące stanowisko.

Poseł Dariusz Matecki w swojej interpelacji podnosi, iż w jego ocenie art. 50 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. *o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. z 2024 r., poz. 1616 ze zm., dalej: „ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów” lub „u.o.k.k.”) jest niezgodny z art. 8 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r. *mającej na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego* (dalej: „Dyrektywa ECN+”). Niezgodność ma polegać na rozszerzeniu obowiązku udzielania informacji na żądanie Prezesa UOKiK także na osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne, które nie są przedsiębiorcami, jak również na wprowadzeniu ograniczonego prawa do milczenia, które umożliwia odmowę udzielania odpowiedzi tylko w sytuacji, gdy przekazanie informacji groziłoby odpowiedzialnością karną osobie do której skierowano żądanie oraz jej bliskim. W konkluzji ww. interpelacji wskazano, iż przedmiotowa regulacja z art. 50 u.o.k.k. ma naruszać m.in. zasadę prawa do obrony i zakazu samooskarżenia, zwiększa represyjność postępowań przed Prezesem

UOKiK oraz generuje niepewność prawną i ryzyko dyskryminacji przedsiębiorców działających w innych krajach UE.

Odpowiedź na pytanie 1 - „Dlaczego rząd zdecydował się rozszerzyć zakres obowiązku informacyjnego na osoby fizyczne niebędące przedsiębiorcami, mimo że nie wymaga tego Dyrektywa ECN+?”

Należy wskazać, iż zgodnie z art. 8 Dyrektywy ECN+ państwa członkowskie zapewniają krajowym administracyjnym organom ochrony konkurencji możliwość żądania od przedsiębiorstw i związków przedsiębiorstw dostarczenia w określonym i rozsądnym terminie wszelkich niezbędnych informacji do celów stosowania art. 101 i 102 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (dalej: „TFUE”)¹. Ponadto, krajowe organy ochrony konkurencji są także uprawnione do żądania od innych osób fizycznych lub prawnych dostarczenia w określonym i rozsądnym terminie informacji, które mogą mieć znaczenie dla stosowania postanowień art. 101 i 102 TFUE². Możliwość żądania informacji została tym samym rozszerzona na „inne osoby fizyczne i prawne” tj. podmioty inne niż „przedsiębiorstwa i związki przedsiębiorstw”, o których mowa w art. 8 zdanie pierwsze Dyrektywy ECN+. W konsekwencji, należy wskazać, iż przedmiotowy przepis Dyrektywy ECN+ wprost statuuje uprawnienie krajowych organów antymonopolowych do kierowania wniosków o przekazanie informacji do podmiotów niebędących przedsiębiorcami, w tym także do osób fizycznych nie prowadzących działalności gospodarczej.

Mając na względzie treść art. 8 Dyrektywy ECN+ art. 50 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów został znowelizowany poprzez rozszerzenie katalogu podmiotów, do których Prezes UOKiK może wystąpić z żądaniem udzielenia informacji, o niebędące przedsiębiorcami osoby fizyczne i osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi, którym przepisy odrębne przyznają zdolność prawną. Należy także zauważyć, iż w uzasadnieniu projektu *ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw* (UC69), przewidującego ww. zmianę art. 50 ustawy w celu wdrożenia art. 8 Dyrektywy ECN+ wskazano, iż ww. rozszerzenie zakresu podmiotowego w art. 50 u.o.k.k. powinno przyczynić do poprawy skuteczności egzekwowania prawa konkurencji przez Prezesa UOKiK poprzez umożliwienie kierowania wniosków o udzielenie informacji także do m.in.: aktualnych i byłych członków organów przedsiębiorców czy aktualnych i byłych pracowników przedsiębiorcy zaangażowanego w antykonkurencyjną praktykę.

¹ por. zdanie pierwsze art. 8 dyrektywy ECN+.

² por. zdanie ostatnie art. 8 dyrektywy ECN+.

Podsumowując, należy wskazać, iż przewidziane w art. 50 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów rozszerzenie katalogu podmiotów, do których może zostać skierowane żądanie udzielenie informacji, jest zgodne z art. 8 Dyrektywy ECN+.

Odpowiedź na pytanie 2 i 3 - „Czy dokonano analizy zgodności art. 50 ust. 4 ustawy z Kartą Praw Podstawowych UE oraz orzecznictwem TSUE w zakresie prawa do obrony i zakazu samooskarżenia?” oraz „Czy przeprowadzono ocenę skutków regulacji wskazującą na potrzebę wyłączenia prawa do milczenia w sytuacjach innych niż zagrożenie odpowiedzialnością karną?”

W pierwszej kolejności odnośnie do zakresu przedmiotowego Dyrektywy ECN+ należy wskazać, iż akt ten obejmuje stosowanie art. 101 i 102 TFUE oraz stosowanie równoległe w tej samej sprawie krajowych przepisów prawa konkurencji³. Z kolei, w świetle jej motywu 12, przedmiotowa dyrektywa nie powinna mieć zastosowania do przepisów krajowych w zakresie, w jakim przewidują one nakładanie sankcji karnych na osoby fizyczne, ani też do przepisów krajowych przewidujących nakładanie kar administracyjnych na osoby fizyczne, które nie działają na rynku jako niezależne podmioty gospodarcze.

Przechodząc do kwestii praw procesowych strony, należy podkreślić, iż Dyrektywa ECN+ w art. 3, art. 8 oraz w motywie 35 potwierdziła, wypracowane uprzednio na gruncie orzecznictwa sądów unijnych, gwarancje poszanowania praw przedsiębiorstwa tj. prawa do obrony, w tym prawa do bycia wysłuchanym, prawa do skutecznego środka odwoławczego przed sądem oraz wolności od samooskarżania. Szczegółowy zakres wolności przedsiębiorstwa od samooskarżania na gruncie postępowań antymonopolowych, dotyczących naruszenia art. 101 oraz art. 102 TFUE, został wywiedziony z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości oraz Trybunału Sprawiedliwości UE, w szczególności z wyroku z 18 października 1989 r., sygn. 374/87, w sprawie *Orkem v. Komisja*. Z kolei, jeżeli chodzi o zakres prawa do milczenia osób fizycznych, wobec których toczy się postępowanie administracyjne w sprawie o czyn niedozwolony zagrożony sankcjami administracyjnymi mającymi charakter karny lub odpowiedzialności karnej, został on zinterpretowany przez TSUE w wyroku z 2 lutego 2021 r., sygn. C 481/19, *DB przeciwko Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)*.

Co równie istotne, wolność od samooskarżania, w zakresie wynikającym z unijnego orzecznictwa sądowego, została ujęta już w rozporządzeniu Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (dalej: „rozporządzenie 1/2003”) - w motywie 23, który stanowi, iż „Przedsiębiorstwa stosujące się do decyzji Komisji nie mogą być zmuszone do przyznania

³ por. art. 1 ust. 2 Dyrektywy ECN+.

się, że dokonały naruszenia, jednak w każdym przypadku są one zobowiązane do udzielenia odpowiedzi na pytania odnośnie do faktów i dostarczenia dokumentów, nawet jeżeli te informacje mogą być wykorzystane do dokonania ustaleń dotyczących zaistnienia naruszenia na niekorzyść tych lub innych przedsiębiorstw.”. Należy podkreślić, iż na gruncie ww. rozporządzenia, krajowe organy ochrony konkurencji (w tym Prezes UOKiK) są uprawnione od 2004 r. do stosowania przepisów Traktatu tj. do prowadzenia postępowań oraz wydawania decyzji stwierdzających naruszenie art. 101 oraz 102 TFUE⁴, jak również zobowiązane są do przestrzegania wynikających z przepisów prawa unijnego (w tym Karty praw podstawowych Unii Europejskiej) oraz orzecznictwa TSUE zasad ogólnych oraz gwarancji praw stron i uczestników postępowania, z uwzględnieniem wolności od samooskarżania.

W tym kontekście, przewidziane w art. 50 ust. 4 u.o.k.k. prawo do odmowy udzielenia informacji ze względu na grożącą odpowiedzialność karną, stanowi dodatkowe uregulowanie umożliwiające adresatowi żądania Prezesa UOKiK powstrzymanie się od przekazania informacji. Należy podkreślić, iż regulacja ta w żaden sposób nie ogranicza ani nie wyłącza przysługującej stronie wolności od samooskarżania, o której mowa powyżej. Analogiczne uprawnienie zostało przewidziane także w innych przepisach ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, na podstawie których Prezes UOKiK może żądać informacji od określonych podmiotów⁵. Celem tej regulacji jest zapewnienie gwarancji ochrony praw uczestników postępowań przed Prezesem UOKiK, zwłaszcza mając na względzie możliwy zbieg przepisów z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz przepisów karnych.

Dodatkową gwarancją praw strony - osoby fizycznej, jest regulacja zawarta w art. 50 ust. 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zgodnie z którą informacje lub dokumenty przekazane przez osobę fizyczną w odpowiedzi na żądanie Prezesa UOKiK nie mogą być wykorzystane na niekorzyść tej osoby lub osób jej bliskich w postępowaniu prowadzonym przez Prezesa Urzędu w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 106a i art. 106b u.o.k.k.

Podsumowując, z punktu widzenia oceny skutków regulacji należy stwierdzić, że ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie ogranicza ani nie wyłącza przewidzianej w art. 8 Dyrektywy ECN+ wolności od samooskarżania. Zastrzeżeń do sposobu wdrożenia dyrektywy w tym zakresie nie zgłosiła Komisja Europejska. Minister ds. Unii Europejskiej w

⁴ por. art. 3 rozporządzenia 1/2003.

⁵ por. art. 105d ust. 2 u.o.k.k. dotyczący uprawnień kontrolowanego w toku kontroli u przedsiębiorcy przeprowadzanej przez organ antymonopolowy oraz uprawnień przeszukiwanego w toku przeszukania - art. 105q pkt. 1 u.o.k.k.

toku prac legislacyjnych nad wdrożeniem ww. dyrektywy nie miał uwag do zaproponowanego sposobu implementacji tego przepisu do polskiego systemu prawnego.

Odpowiedź na pytanie 4 - „*Ilu obywateli (osób fizycznych) zostało objętych obowiązkiem informacyjnym na podstawie „nowelizacji i w ilu przypadkach powołano się na prawo do milczenia?”*”

Od dnia wejścia w życie przedmiotowej regulacji (tj. 20 maja 2023 r.) skierowano 4 wnioski o przekazanie informacji do osób fizycznych, niebędących przedsiębiorcami. W żadnym przypadku nie powołano się na „prawo do milczenia”.

Odpowiedź na pytanie 5 - „*Czy rząd planuje zmianę przepisów w celu ich dostosowania do standardu unijnego i usunięcia nadmiarowych mechanizmów egzekwowania?”*”

Zmiany nie są planowane, wdrożenie art. 3 oraz 8 Dyrektywy ECN+ nastąpiło w prawidłowy sposób.

Z poważaniem,

Tomasz Chróstny
Prezes

Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

/ podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym /