



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
TOMASZ CHRÓSTNY

Warszawa, 28 lipca 2025 r.

DOK-3.071.100.2025.NR

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację poselską nr 10210 posła Dariusza Mateckiego w sprawie „zaostżenia zasad nakładania kar na związki przedsiębiorstw w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów”, przekazaną w dniu 9 lipca 2025 r. 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, powołując się na pkt 20 raportu zespołu SprawdzaMY Rafała Brzoski wskazuje, że art. 14 ust. 3 i 4 oraz art. 15 ust. 2 *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 jako: „Dyrektywa ECN+”) pozwalają na nakładanie na związki przedsiębiorców surowszych kar za naruszenie zakazów praktyk ograniczających konkurencję wyłącznie w sytuacji, gdy naruszenie wynika z decyzji tego związku przedsiębiorców.

Przed przejściem do udzielenia odpowiedzi na poszczególne pytania, zasadne jest w pierwszej kolejności zarysowanie szerszego kontekstu zagadnień poruszanych w dalszej części pisma.

Interpelacja dotyczy przepisów prawa ochrony konkurencji (prawa antymonopolowego). Prawo antymonopolowe stanowi specyficzny rodzaj regulacji – dotyczy działań przedsiębiorców i zakazuje niektórych z nich, ale robi to w celu ochrony interesów

konsumentów oraz innych przedsiębiorców¹. Przepisy wprowadzone w 2023 r. (których w znacznej mierze dotyczy interpelacja) przyjęte zostały w celu wzmocnienia polskiego systemu ochrony konkurencji. Prace nad nimi toczyły się od około 2020 r. (pierwszy projekt przedstawiono do konsultacji publicznych w 2021 r.). Należy zatem podkreślić, że zagadnienia dotyczące deregulacji mają w kontekście prawa antymonopolowego specyficzny charakter. Osłabianie polskich przepisów antymonopolowych może mieć negatywny wpływ na polskich konsumentów i polskich przedsiębiorców, a głównymi beneficjentami takiego osłabienia mogą być międzynarodowe podmioty, mogące zwiększać swoje zyski w Polsce kosztem polskich obywateli.

Istotę tych uregulowań dobrze ilustrują niektóre z decyzji wydawanych przez Prezesa Urzędu. Jako przykład można wskazać sprawę dotyczącą samochodów marki Kia w 2024 r., w której kary wyniosły ponad 400 mln zł² oraz sprawę samochodów dostawczych Iveco w 2024 r., w której kary wyniosły ponad 200 mln zł³. Zawarte przez przedsiębiorców antykonkurencyjne porozumienia mogły powodować, że polscy konsumenci przepłacali za samochody marki Kia, a polscy przedsiębiorcy (w tym rodzinne przedsiębiorstwa wykorzystujące samochód dostawczy do prowadzenia swojej działalności gospodarczej) przepłacali za samochody dostawcze marki Iveco.

Przekazana interpelacja dotyczy związków przedsiębiorców. Wydaje się zasadne krótkie wyjaśnienie, jakie związki przedsiębiorców i dlaczego stanowią przedmiot zainteresowania prawa antymonopolowego. Prawo antymonopolowe zakazuje zawierania antykonkurencyjnych porozumień. Takim porozumieniem może być np. zмова cenowa, której członkowie ustalają, że będą oferowali konsumentom lub kontrahentom wyższe ceny niż w warunkach konkurencji. W konsekwencji konsumenci lub kontrahenci przepłacają za nabywany towar. Aby uniknąć sytuacji, w której przepisy prawa antymonopolowego są obchodzone poprzez zawieranie takich porozumień za pośrednictwem związków przedsiębiorców, przez „porozumienie” rozumie się też decyzje związków przedsiębiorców.

Takim związkiem w praktyce może być np. związek branżowy. Przykładowo, w Polsce swój własny związek branżowy posiadali i posiadają producenci cementu. W prawie antymonopolowym za związek przedsiębiorców uznawane były też banki np. w zakresie,

¹ Mówi o tym też wprost art. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów: „*Ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów*”. Podobne uregulowanie zawarte było też w preambule do pierwszej polskiej ustawy antymonopolowej z 1990 r. – od początku transformacji ustrojowej w Polsce prawo antymonopolowe było postrzegane jako narzędzie ochrony interesów konsumentów i przedsiębiorców.

² Decyzja nr DOK-5/2024 dostępna pod adresem:

[https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/f7c0040b86cebfdbc1258c1500354d94/\\$FILE/2025_01_17%20DOK-1.410.2.2022_Kia%20decyzja%20wersja%20jawna.pdf](https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/f7c0040b86cebfdbc1258c1500354d94/$FILE/2025_01_17%20DOK-1.410.2.2022_Kia%20decyzja%20wersja%20jawna.pdf)

³ Decyzja nr DOK-2/2024 dostępna pod adresem:

[https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/71c0a3dfe2eb6946c1258bf0003d546a/\\$FILE/2024_08_19_DOK1-410-1-21%20Iveco_decyzja%20-%20wersja%20jawna%20-%20finalna.pdf](https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/43104c28a7a1be23c1257eac006d8dd4/71c0a3dfe2eb6946c1258bf0003d546a/$FILE/2024_08_19_DOK1-410-1-21%20Iveco_decyzja%20-%20wersja%20jawna%20-%20finalna.pdf)

w jakim współtworzą organizacje płatnicze (VISA, Mastercard) – przykładowo, Komisja Europejska uznała Mastercard za związek przedsiębiorców, a w 2017 r., w asyście pracowników UOKiK, prowadziła kontrolę w Związku Banków Polskich⁴. Przepisy o nakładaniu kar na związki przedsiębiorców mają istotne znaczenie z punktu widzenia szczelności systemu ochrony konkurencji. Przepisy te zmierzają do tego, żeby przedsiębiorstwa nie unikały odpowiedzialności antymonopolowej w ten sposób, że koordynują swoje działania rynkowe (de facto zawierają niedozwolone porozumienia) za pośrednictwem związków branżowych, a jednocześnie ich obroty mogą być wyjątkowo niskie (a w konsekwencji również potencjalne kary) lub mogą być niewypłacalne.

W interpelacji wskazano m.in. że art. 106 ust. 1a ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej jako: „ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów” lub „u.o.k.k.”): *„nie zawiera wymogu powiązania naruszenia z decyzją związku, przez co znacząco rozszerza zakres stosowania surowszych zasad miarkowania kar”*.

Odnosząc się do tych twierdzeń należy zauważyć, że zarówno art. 14 ust. 3 i 4, jak i art. 15 ust. 2 Dyrektywy ECN+ nie są przepisami, których celem jest zaostrzenie kar nakładanych na związki przedsiębiorców za naruszenie przepisów prawa antymonopolowego. Art. 14 ust. 3 nakazuje państwom członkowskim przyjęcie regulacji krajowych zapewniających, aby w sytuacji gdy na związek przedsiębiorców zostaje nałożona kara za naruszenie art. 101 lub 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako: „TFUE”) uwzględniająca obrót jego członków, a związek ten nie jest wypłacalny, był on zobowiązany do wezwania swoich członków do wniesienia wkładów w celu pokrycia kwoty kary. Art. 14 ust. 4 natomiast reguluje kwestie domagania się przez organ antymonopolowy od członków związku przedsiębiorców wpłat na poczet kary nałożonej na ten związek, w przypadku gdy wkłady wnoszone przez członków związku na podstawie przepisów wdrażających art. 14 ust. 3 Dyrektywy ECN+ nie są wystarczające do uiszczenia całości kwoty kary. Wreszcie art. 15 ust. 2 ww. dyrektywy określa, że maksymalny pułap wysokości kary nakładanej na związki przedsiębiorców za naruszenie mające związek z działalnością jego członków wynosi co najmniej 10% sumy całkowitych globalnych obrotów każdego z członków prowadzących działalność na rynku, którego dotyczyło naruszenie popełnione przez związek, przy czym odpowiedzialność finansowa poszczególnych członków związku nie może przekraczać maksymalnej kwoty kary ustalonej w odniesieniu do obrotu związku przedsiębiorców, na który została nałożona kara.

⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 11 września 2014 r. w sprawie C-382/12 P, *Mastercard*, EU:C:2014:2201. Zob. również: <https://forsal.pl/gospodarka/aktualnosci/artykuly/7556313,zbp-wspolpracujemy-z-ke-i-uokik-ws-kontroli-dostepu-do-danych.html>.

Wskazane w interpelacji posta Mateckiego przepisy Dyrektywy ECN+, wdrożone do polskiego porządku prawnego w art. 106 ust.1a-1f ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, nie podwyższają kar nakładanych na związki przedsiębiorców. W polskim systemie prawnym zarówno w stanie prawnym przed implementacją dyrektywy ECN+, jak i po jej dokonaniu, maksymalna kara jaką Prezes UOKiK może nałożyć na związki przedsiębiorców za naruszenie zakazów praktyk ograniczających konkurencję wynosi 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary.

Celem tej regulacji było natomiast doprecyzowanie i ujednolicenie w ramach Unii Europejskiej reguł dotyczących ustalania maksymalnej wysokości kary nakładanej w przypadku, gdy naruszenie ma związek z działalnością członków związku oraz procedury ponoszenia przez członków związku przedsiębiorców wkładów na poczet kary nałożonej na związek przedsiębiorców, w sytuacji gdy związek ten nie ma wystarczających środków na uiszczenie pełnej kwoty kary. Motyw 48 Dyrektywy ECN+ wskazuje jednoznacznie na konieczność zapewnienia skutecznego ściągania kar pieniężnych od związku przedsiębiorców poprzez wprowadzenie przepisów, które umożliwią domaganie się przez organ antymonopolowy uiszczenia kary od członków związku, w przypadku gdy związek nie jest wyłaczalny.

Należy podkreślić, że wbrew twierdzeniom zawartym w interpelacji posta Mateckiego reguła zawarta w art. 106 ust. 1a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów dotycząca ustalania maksymalnej wysokości kary na związki przedsiębiorców na poziomie 10% sumy obrotów członków tego związku przedsiębiorców prowadzących działalność na rynku, którego dotyczyło naruszenie, odnosi się do naruszenia przez związek przedsiębiorców zakazu niedozwolonych praktyk, które jest związane z działalnością jego członków. W tym zakresie art. 106 ust. 1a jest w pełni spójny z brzmieniem art. 15 ust. 2 Dyrektywy ECN+.

Mając na względzie powyższe tło dotyczące przedmiotu interpelacji, poniżej przedstawiam odpowiedzi na poszczególne pytania.

Odpowiedź na pytanie 1 - „Dlaczego rząd nie zawęził zakresu odpowiedzialności związku przedsiębiorców zgodnie z art. 14 ust. 4 Dyrektywy ECN+, ograniczając ją wyłącznie do przypadków, gdy naruszenie wynika z decyzji związku?”.

Jak już wyżej wskazano, przepisy implementujące Dyrektywę ECN+ opracowywane były od 2020 r., a przyjęte zostały w 2023 r., tj. w poprzedniej kadencji Sejmu. Art. 14 ust. 4 Dyrektywy ECN+ został wdrożony do polskiego porządku prawnego w art. 106 ust. 1d-1f ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Przepisy te ustanawiają identyczne jak we wskazanym wcześniej przepisie dyrektywy warunki dopuszczalności żądania przez organ

antymonopolowy uiszczenia przez członków związku przedsiębiorców kwoty kary, która nie została zapłacona przez ten związek lub przez jego członków (w przypadku zastosowania wezwania członków związku przez jego organy decyzyjne do wniesienia wkładów pieniężnych w celu pokrycia kwoty kary).

W powyższej sytuacji, w pierwszej kolejności Prezes UOKiK jest uprawniony do żądania pokrycia pozostałej do uiszczenia kwoty kary przez przedsiębiorców, których przedstawiciele wchodzili w skład organów decyzyjnych ukaranego związku, a jeżeli to okazałoby się nieskuteczne - do żądania zapłaty pozostałej do uiszczenia kwoty tej kary od każdego przedsiębiorcy będącego członkiem tego związku, jeżeli przedsiębiorca ten prowadził działalność na rynku, na którym doszło do naruszenia. Jednocześnie zgodnie z art. 106 ust. 1f u.o.k.k. nie można żądać uiszczenia pozostałej do zapłaty kwoty kary od przedsiębiorców, którzy nie wdobyli decyzji związku przedsiębiorców powodującej naruszenie, nie wiedzieli o jej istnieniu albo aktywnie się od niej dystansowali.

Art. 106 ust.1d-1f u.o.k.k. w prawidłowy sposób wdraża art. 14 ust. 4 Dyrektywy ECN+ - brzmienie polskiej regulacji w zasadzie pokrywa się z brzmieniem wskazanego wyżej przepisu dyrektywy. Zastrzeżeń do sposobu wdrożenia tego przepisu nie zgłosiła Komisja Europejska. Minister ds. Unii Europejskiej w toku prac legislacyjnych nad wdrożeniem dyrektywy nie miał uwag do zaproponowanego sposobu implementacji tego przepisu do polskiego systemu prawnego.

Odpowiedź na pytanie 2 - „Czy przeprowadzono analizę ryzyk dla działalności samorządów gospodarczych i organizacji branżowych w związku z rozszerzeniem odpowiedzialności za działania członków?”

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów nie rozszerza odpowiedzialności przedsiębiorców za naruszenie przepisów prawa antymonopolowego, a jedynie doprecyzowuje regulacje dotyczące uiszczania kary nakładanej na związki przedsiębiorców, w przypadku gdy związek nie jest w stanie uiszczyć całej kwoty kary, a naruszenie przepisów obejmuje rynek, na którym członkowie związku prowadzą działalność gospodarczą. Nie jest jasne więc, jakiego rodzaju ryzyka miałyby być objęte szczególną analizą, o której mowa w interpelacji p. Mateckiego.

Należy podkreślić, że wprowadzone w 2023 r. przepisy dotyczące nakładania kar pieniężnych, w tym kar na związki przedsiębiorców, podobnie jak wszystkie inne regulacje wdrażające dyrektywę ECN+ były poddane ocenie skutków regulacji, zgodnie z przepisami uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów.

Zmiany doprecyzowujące w zakresie uiszczania kar na związki przedsiębiorców należy ocenić jako wywołujące pozytywny skutek dla funkcjonowania środowiska przedsiębiorców poprzez, z jednej strony, zwiększenie pewności prawnej w zakresie stosowania przepisów o uiszczaniu kar i zapewnienie jednolitości stosowania tych przepisów w ramach UE, z drugiej zaś poprzez zwiększenie skuteczności sankcji nakładanych na przedsiębiorców stosujących antykonkurencyjne praktyki, co powinno przełożyć się na wzmocnienie funkcji prewencyjnej kar i zapewnienie ich nieuchronności.

Jak już wyjaśniono wcześniej, prawo antymonopolowe służy przedsiębiorcom i konsumentom – eliminowanie antykonkurencyjnych praktyk oznacza m.in. niższe ceny dla konsumentów i przedsiębiorców (tj. tych przedsiębiorców, którzy są kontrahentami przedsiębiorców naruszających prawo antymonopolowe). Przykładowo, jeżeli związek przedsiębiorców - producentów materiałów budowlanych staje się forum do podejmowania antykonkurencyjnych ustaleń, to poszkodowanymi stają się nabywcy tych materiałów budowlanych (konsumenty, przedsiębiorcy, sektor rządowy). Możliwość skutecznego ściągania kar od takich związków ma istotne znaczenie w odstraszeniu od zawierania antykonkurencyjnych porozumień.

Odpowiedź na pytanie 3 - „Czy intencją rządu było wywarcie efektu mroźącego na działalność związków przedsiębiorstw poprzez nadmierną penalizację zbiorową?”.

Celem wprowadzenia zmian nie było wywołanie efektu mroźącego - wręcz przeciwnie zmiany z 2023 r. poprzez to, że zapewniają skuteczne stosowanie mechanizmów ochrony konkurencji na rynku UE i rynku krajowym, przyczyniają się do poprawy warunków rozwoju konkurencji i wzrostu konkurencyjności gospodarki. Jak też obszernie wyjaśniono w odpowiedzi na wcześniejsze pytania, istotą prawa antymonopolowego jest zapobieganie naruszeniom, w wyniku których poszkodowanymi stają się polscy konsumenci, przedsiębiorcy, a w niektórych przypadkach również podmioty sektora publicznego. Nie jest pożądane, aby państwo nie miało możliwości skutecznego ściągnięcia kary za naruszenie prawa antymonopolowego.

Odpowiedź na pytanie 4 - „Czy planowane są zmiany legislacyjne, które przywrócą zgodność ustawy z literą Dyrektywy ECN+ i zminimalizują ryzyko karania bez podstawy w decyzji danego związku?”.

Zmiany nie są planowane, wdrożenie art. 14 i 15 Dyrektywy ECN+ nastąpiło w prawidłowy sposób. Zmiany w tym zakresie osłabiłyby ponadto polski system ochrony konkurencji i narażały na straty konsumentów, uczciwie działających przedsiębiorców, a w niektórych sprawach również podmioty sektora publicznego.

Odpowiedź na pytanie 5 - „Ilu przedsiębiorców lub organizacji zrzeszonych zostało objętych karami na mocy art. 106 ust. 1a i w ilu przypadkach naruszenie było wynikiem decyzji związku?”.

W związku z krótkim (w kontekście specyfiki prawa antymonopolowego) okresem obowiązywania, przepis ten nie był jeszcze stosowany w praktyce. Dotychczas obowiązujące przepisy u.o.k.k. zostały zmienione z dniem 20 maja 2023 r. ustawą nowelizującą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 852). Jednocześnie należy wskazać, że zgodnie z art. 13 ustawy nowelizującej, do spraw, w których postępowanie przed Prezesem UOKiK wszczęto przed dniem wejścia w życie ww. ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe.

Z poważaniem,

Tomasz Chróstny
Prezes

Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/