



PREZES
URZĘDU OCHRONY
KONKURENCJI I KONSUMENTÓW
TOMASZ CHRÓSTNY

Warszawa, 28 lipca 2025 r.

DOK-3.071.99.2025.NR

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację poselską nr 10211 posła Dariusza Mateckiego w sprawie „nadmiernego wydłużenia biegu terminu przedawnienia 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.

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

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.

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.

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

Odpowiedź na pytanie 1 - „Na jakiej podstawie prawnej i z jakiego powodu rząd Donalda Tuska rozszerzył unijną regulację o nowe mechanizmy krajowe, nieprzewidziane przez Dyrektywę ECN+?”.

W odpowiedzi na to pytanie należy w pierwszej kolejności wskazać, że – jak wyjaśniono wcześniej – przepisy wdrażające dyrektywę 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+”) opracowywane były od 2020 r., a przyjęte zostały w 2023 r., tj. w poprzedniej kadencji Sejmu.

Przepisy określające szczegółowe przesłanki zawieszania biegu terminu przedawnienia na wszczęcie postępowania w sprawie praktyk ograniczających konkurencję, określonego w art. 93 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej jako: „u.o.k.k.” lub „ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów”), zostały wprowadzone nowelizacją z 2023 r., której głównym (choć niejedynym) celem było wdrożenie ww. dyrektywy.

W tym miejscu należy podkreślić, że ujednoczenie regulacji proceduralnych w Polsce dla postępowań w sprawach naruszeń przepisów UE i postępowań krajowych dotyczy w obecnym stanie prawnym co do zasady wszystkich instytucji prawa antymonopolowego

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 tym wszczynania i prowadzenia postępowania, zakresu praw stron i uprawnień dochodzeniowych organu antymonopolowego, rodzaju wydawanych decyzji i nakładanych kar pieniężnych). Jednolitość stosowania przepisów w powyższym zakresie jest motywowana podobnym charakterem naruszeń, których te postępowania dotyczą, koniecznością zapewnienia ekonomiki proceduralnej oraz pewności prawa dla przedsiębiorców.

Szczegółowe wyjaśnienie zasadności zmian wprowadzonych w art. 93 ust. 1a-1d ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zostało zawarte w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 2990 - dostępny na stronie internetowej Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej), który wpłynął do Marszałka Sejmu 31 stycznia 2023 r., na str. 40 i 41. W uzasadnieniu wskazano m.in., że wprowadzana regulacja dotycząca zawieszania biegu terminu przedawnienia „służy wyeliminowaniu sytuacji, w których upływa termin przedawnienia wskazany w art. 93 ustawy mimo podjęcia wcześniej działań przez organ antymonopolowy (takich jak przeszukanie w ramach postępowania wyjaśniającego czy wezwanie przedsiębiorcy do przedstawienia informacji) skierowanych na wykrycie i stwierdzenie naruszenia zakazu praktyk ograniczających konkurencję w danej sprawie, w przypadku gdy wystąpiły przejściowe przeszkody, niezależne od Prezesa UOKiK, które sprawiają, że nie jest możliwe wszczęcie i przeprowadzenie postępowania oraz wydanie decyzji”.

Uzasadnienie zawiera precyzyjne wyjaśnienie motywów, jakimi kierował się ustawodawca wprowadzając do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jednolitą regulację w zakresie zawieszania biegu terminów przedawnienia dla postępowań krajowych i postępowań w sprawie naruszenia prawa UE. Jak wskazano: „z natury czynności dochodzeniowych oraz z praktyki prowadzenia postępowania wynika, że czynności dochodzeniowe nie muszą, a niejednokrotnie nie mogą być podejmowane przez Prezesa UOKiK jednocześnie w stosunku do wszystkich przedsiębiorców, którzy uczestniczyli w stosowaniu antykonkurencyjnej praktyki. Podkreślić należy, że fakt uczestnictwa w danej praktyce może zostać ujawniony w toku postępowania wyjaśniającego na różnych jego etapach, a w szczególnych wypadkach niektórych porozumień wertykalnych nie można wykluczyć, że Prezes UOKiK nie będzie nawet w stanie ustalić wszystkich uczestników porozumienia. Uzasadnione jest zastosowanie przepisu w odniesieniu do danej praktyki w jednolity sposób dla wszystkich potencjalnych naruszcycieli, także tych, którzy zostaną ustaleniu w toku dalszych czynności postępowania wyjaśniającego. Takie uregulowanie gwarantuje także zachowanie spójności skutków w odniesieniu do biegu przedawnienia zarówno w wypadku podjęcia czynności dochodzeniowej przez KE, jak i przez Prezesa UOKiK, w przeciwnym razie skutki przedawnienia mogłyby następować z upływem różnych terminów

w zależności od organu podejmującego czynności dochodzeniowe, co powodowałoby istotne wątpliwości w zakresie stosowania prawa oraz skutkowałoby zastosowaniem w stosunku do przedsiębiorców odmiennych procedur postępowania”.

Odpowiedź na pytanie 2 - „Czy dokonano analizy skutków dla bezpieczeństwa prawnego przedsiębiorców i stabilności rynku po wprowadzeniu art. 93 ust. 1a-1d?”.

Należy podkreślić, że wprowadzone w 2023 roku przepisy dotyczące terminów przedawnień, 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. W ocenie Prezesa UOKiK zastosowanie jednolitej regulacji w zakresie zawieszania biegu terminu przedawnienia dla postępowań w sprawach naruszeń art. 101 i art. 102 TFUE oraz dla postępowań krajowych przyczyni się do zwiększenia pewności prawnej i jak już wskazano wcześniej - leży w interesie ogółu przedsiębiorców i konsumentów.

Ponadto należy zauważyć, że powyższa regulacja była przedmiotem konsultacji publicznych na etapie rządowego procesu legislacyjnego. Podmioty reprezentujące środowisko przedsiębiorców zgłosiły liczne uwagi do proponowanych przepisów dotyczących terminów przedawnień, które zostały w zdecydowanej większości uwzględnione. Zmiany wprowadzone do projektu w wyniku postulatów strony społecznej objęły m.in. rezygnację z przerwania biegu terminu przedawnienia na rzecz zawieszenia tego biegu, doprecyzowanie katalogu czynności dochodzeniowych powodujących zawieszenie biegu terminu przedawnienia oraz ukształtowanie tego katalogu jako katalogu zamkniętego, co wpływa na zwiększenie pewności prawnej przedsiębiorców.

Odpowiedź na pytanie 3 - „Ile postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK w ostatnich 5 latach mogło ulec przedawnieniu, gdyby nie wprowadzono zawieszenia biegu terminu wskutek zwykłego zawiadomienia o wszczęciu postępowania?”.

Pytanie wymaga dodatkowego zarysowania, jak wygląda procedura antymonopolowa w Polsce i jak się zmieniła pod wpływem prawa unijnego (w tym Dyrektywy ECN+). Wydaje się też zasadne ogólne wyjaśnienie, jakie jest znaczenie przepisów o przedawnieniu w prawie antymonopolowym. Te dwie kwestie są ze sobą powiązane, a złożoność prawa antymonopolowego w tym zakresie i jego ewolucji ma istotne znaczenie z punktu widzenia zadanego pytania.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że Prezes Urzędu prowadzi dwa rodzaje postępowań: wyjaśniające i antymonopolowe. Postępowanie wyjaśniające służy przede wszystkim zgromadzeniu materiału dowodowego. To postępowanie prowadzone w sprawie, a zatem nie ma w nim stron. Z kolei postępowanie antymonopolowe ma strony, którym

stawiane są zarzuty. Potwierdzenie tych zarzutów może prowadzić do wydania przez Prezesa Urzędu decyzji stwierdzającej naruszenie.

Pierwotnie (przed 2015 r.) w polskim prawie antymonopolowym obowiązywał wyjątkowo krótki termin przedawnienia wynoszący jedynie rok od końca roku, w którym zaprzestano stosowania praktyki ograniczającej konkurencję. W tym rocznym terminie Prezes Urzędu musiał wszcząć postępowanie antymonopolowe, aby w ogóle móc stwierdzić naruszenie prawa. Termin ten był niezwykle krótki i de facto pozbawiał polskie prawo antymonopolowe skuteczności. Wynikało to z tego, że wiele naruszeń prawa antymonopolowego (zmowy rynkowe) ma charakter tajny (podmioty w nich uczestniczące celowo ukrywają ich istnienie), a przy tak krótkim terminie na wszczęcie postępowania, Prezes Urzędu często nie miał szans wszcząć postępowania antymonopolowego. Zakładając bowiem, że w ogóle w ciągu tego roku naruszenie zostało wykryte (tzn. Prezes Urzędu powziął o nim jakąkolwiek wiedzę), to w tym samym czasie konieczne było np. przeprowadzenie przeszukania, zgromadzenie dowodów, a następnie wydanie postanowienia o wszczęciu postępowania antymonopolowego. W 2014 r. wydłużono ten termin do 5 lat – zmiana ta weszła w życie w 2015 r.

Te same terminy przedawnienia odnosiły się również do stosowania przez Prezesa Urzędu prawa unijnego, tj. art. 101 i 102 TFUE. Innymi słowy, pierwotny roczny termin przedawnienia sprawiał, że skuteczność prawa unijnego w Polsce była bardzo ograniczona. Podobne problemy występowały też w niektórych innych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Przykładowo, w sprawie *Whiteland*, Trybunał Sprawiedliwości rozpatrywał wpływ rumuńskich przepisów krajowych dotyczących przedawnienia na skuteczność prawa unijnego, stwierdzając, że przepisy krajowe nie powinny stać na przeszkodzie zastosowania przez narodowy organ ochrony konkurencji prawa unijnego⁴. Sama Dyrektywa ECN+ wymusiła dalsze dostosowanie (proceduralnego) prawa krajowego, w celu zapewnienia skuteczności prawa unijnego.

Podobnie jak w przypadku terminów przedawnienia, Dyrektywa ECN+ zharmonizowała standardy proceduralne w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Dyrektywa ECN+ wprost wskazuje w art. 3 ust. 3, że krajowe procedury antymonopolowe muszą zawierać gwarancje takie jak Szczegółowe Uzasadnienie Zarzutów. Prezes UOKiK już od 2015 r. zaczął przedstawiać stronom tzw. „Szczegółowe Uzasadnienie Zarzutów”, dokument liczący często kilkaset stron, pomimo że nie był do tego zobligowany. Jednocześnie ramach implementacji Dyrektywy ECN+, w rządowym projekcie przepisów implementujących uznano, że najważniejsze będzie przedstawianie stronom uzasadnienia

⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 21 stycznia 2021 r. w sprawie C-308/19, *Whiteland*, EU:C:2021:47.

zarzutów wraz ze wszczęciem postępowania antymonopolowego. Tym sposobem już od momentu wszczęcia postępowania antymonopolowego, jego strony mają informację o poczynionych przez Prezesa Urzędu ustaleniach, zarzutach oraz ocenie prawnej ich praktyk. W konsekwencji, strony postępowań mogą lepiej wykonywać prawo do obrony.

Podkreślenia wymaga zatem, że zmiany wprowadzone w 2023 r., m.in. konieczność każdorazowego uzasadniania działania Prezesa Urzędu, oznacza większy nakład pracy w postępowaniu wyjaśniającym i jednocześnie większe ryzyko przedawnienia sprawy.

Mając na względzie powyższe uwagi i odnosząc się do zadanego pytania wprost, należy stwierdzić, że udzielenie odpowiedzi na nie jest proste. Wynika to z tego, że dotyczy ono dwóch okresów, w których obowiązywały inne reżimy proceduralne (przed i po 20 maja 2023 r.). Dodatkowo, pytanie dotyczy kwestii hipotetycznych (ile postępowań „mogło” ulec przedawnieniu). W zakresie, w jakim pytanie odnosi się do okresu przed 2023 r. należy stwierdzić, że Prezes Urzędu w celu uniknięcia ryzyka przedawnienia sprawy (co mogłoby mieć negatywne skutki dla poszkodowanych przedsiębiorców, konsumentów i budżetu państwa) mógłby w dawnym stanie prawnym wszcząć postępowanie antymonopolowe wydając postanowienie bez żadnego uzasadnienia (przepisy prawa nie wykluczały tego). Takie szybkie wydanie postanowienia mogłoby być niekompletne (np. skutkować niepostawieniem zarzutu któremuś z uczestników zмовы rynkowej).

Natomiast od 2023 r. Prezes Urzędu musi już każdorazowo uzasadnić wszczęcie postępowania antymonopolowego. W tym kontekście, zawieszenie biegu terminu przedawnienia od chwili powiadomienia o tzw. „czynnościach dochodzeniowych”, wydaje się w realiach procedury antymonopolowej naturalne i zrozumiałe. Skoro organ antymonopolowy zaczyna badać sprawę (np. przeprowadza przeszukanie), ponieważ jest w posiadaniu informacji o możliwym naruszeniu, to termin ulega zawieszeniu, a organ ma wystarczający czas na opracowanie materiału dowodowego i przedstawienie podmiotom podejrzanym o naruszenie prawa zarzutów oraz ich uzasadnienia. Rozwiązanie przeciwne oznaczałoby, że państwo polskie dopuszczałoby do sytuacji, że nawet jeżeli naruszenie prawa jest już badane przez organy, to sprawcy mogą uniknąć odpowiedzialności z uwagi na brak zawieszenia terminu przedawnienia. Taki stan rzeczy nie wydaje się być w interesie obywateli. W związku z powyższym wskazać należy, że Prezes Urzędu nie identyfikuje sytuacji, o których mowa w niniejszym pytaniu.

Odpowiedź na pytanie 4 - „Czy rząd planuje rewizję tych przepisów, aby dostosować je do proporcjonalnych i rzeczywiście wymaganych przez prawo UE standardów?”

Obecne rozwiązania są zgodne ze standardami wynikającymi z przepisów prawa UE. Jak też wyjaśniono na wstępie niniejszego pisma oraz w odpowiedzi na poprzednie pytanie,

w ocenie UOKiK zmiana przepisów dotyczących terminów przedawnień postępowań antymonopolowych byłaby niekorzystna z punktu widzenia polskich przedsiębiorców i konsumentów.

Taka zmiana mogłaby również negatywnie wpływać na pozycję podmiotów próbujących dochodzić odszkodowania za szkody wynikające z naruszenia prawa konkurencji na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 kwietnia 2017 r. o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1132). Wynika to z tego, że w postępowaniu cywilnym decyzja Prezesa Urzędu stwierdzająca naruszenie traktowana jest jako tzw. prejudykat, który ułatwia uzyskanie odszkodowania, a zatem zmiana dotycząca biegu terminu przedawnienia i pozbawienie Prezesa Urzędu możliwości wydania decyzji oznaczałoby, że takiego prejudykatu by nie było. Warto mieć przy tym na względzie, że takim poszkodowanym może być też sama Rzeczpospolita Polska (np. jeżeli przedawnieniu ulega ściganie zmowy przetargowej, to Skarbowi Państwa trudniej może być dochodzić odszkodowania).

Odpowiedź na pytanie 5 - „Jakie mechanizmy kontrolne wprowadzono, aby nie dochodziło do nadużyć w wykorzystywaniu możliwości zawieszania przedawnienia przez Prezesa UOKiK?”.

Obecne przepisy szczegółowo i w precyzyjny sposób regulują kwestie możliwości zawieszania biegu terminów przedawnienia. Wprowadzenie zamkniętego katalogu czynności dochodzeniowych, których podjęcie jest przestanką dla zawieszenia biegu terminu przedawnienia w ocenie Prezesa Urzędu stanowi wystarczające zabezpieczenie przed arbitralnym, uznaniowym i nieuzasadnionym wydłużaniem przez organ antymonopolowy terminu na wszczęcie postępowania określonego w art. 93 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Z poważaniem,

Tomasz Chróstny
Prezes

Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/