

Maciej Wojciechowski

Uniwersytet Mikołaja Kopernika, Toruń

mjwojciechowski@outlook.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-0935-8564>

Wpływ implementacji dyrektywy ECN+ na instytucję żądania informacji w krajowym postępowaniu antymonopolowym*

<http://dx.doi.org/10.12775/SIT.2025.011>

1. Wprowadzenie

Uchwalenie i implementacja w krajowych regulacjach dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r., mającej na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień do skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego¹ (dalej: dyrektywa ECN+), miały rozwiązać problem rozbieżności w zakresie minimalnych standardów norm proceduralnych krajowych postępowań antymonopolowych państw członkowskich Unii Europejskiej. W kontekście instytucji żądania informacji (ang. *request for information*, dalej: żądanie lub RFI)

* Uprzejmie dziękuję Panu prof. dr. hab. Markowi Kolasińskiemu oraz Pani dr hab. Annie Brzezińskiej-Rawie, prof. UMK za cenne uwagi dotyczące tekstu. Bardzo dziękuję również Kamili Białasik i Aleksandrze Hyli za inspirację przy wyborze tematyki badawczej.

¹ Dz.U.UE. L. z 2019 r. Nr 11, str. 3.

należy stwierdzić, że o ile dyrektywa ECN+ przewiduje konkretyzację uprawnień dochodzeniowych krajowych organów ochrony konkurencji oraz gwarancję praw proceduralnych adresatów RFI, o tyle w przypadku jej transpozycji do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów² polski ustawodawca nie zrealizował wszystkich wskazanych założeń. Taka fragmentaryczna implementacja rodzi istotne wątpliwości natury konstytucyjnej i traktatowej.

Na potrzeby analizy w niniejszym artykule jako metodę badawczą zastosowano metodę formalno-dogmatyczną.

2. Kontekst dyrektywy ECN+

Z dniem 1 maja 2004 r. – datą wejścia w życie rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu³ (dalej: rozporządzenie 1/2003) – krajowe organy ochrony konkurencji państw członkowskich zostały zobowiązane do stosowania art. 81 i 82 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską⁴ (obecnie art. 101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dalej: TFUE) na mocy art. 3 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia. Rozporządzenie 1/2003 pominęło jednocześnie kwestie proceduralne, w związku z czym wykonywanie obowiązku stosowania prawa materialnego wyglądało odmiennie w zależności od proceduralnych regulacji krajowych danego państwa członkowskiego. Skutkowało to możliwą do zaobserwowania fragmentaryczną oddolną konwergencją przepisów procedury – przez przeszło 15 lat państwa członkowskie w regulacjach krajowych wzorowały się na kompetencjach Komisji Europejskiej. Traciły na tym zarówno skuteczność stosowania prawa konkurencji, jak i współpraca krajowych organów ochrony konkurencji z Komisją Europejską w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji (ang. *Euro-*

² Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów, tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 1616; dalej: u.o.k.k.

³ Dz.U.UE. L. z 2003 r. Nr 1, str. 1 ze zm.

⁴ Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.

pean Competition Network), mająca podstawy w art. 11 i 12 rozporządzenia 1/2003⁵.

Odpowiedzią na wymienione powyżej problemy miała być uchwalona dnia 11 grudnia 2018 r. dyrektywa ECN+, na której wprowadzenie państwa członkowskie miały około dwóch lat – termin implementacji został bowiem wyznaczony do dnia 4 lutego 2021 r. W ciągu dwóch lat państwa członkowskie zobowiązane były do realizacji wysoko postawionych celów, obejmujących m.in. ujednolicenie uprawnień dochodzeniowych, decyzyjnych i sankcyjnych krajowych organów ochrony konkurencji, a także – zgodnie z art. 3 dyrektywy ECN+ – harmonizację norm proceduralnych w krajowych postępowaniach antymonopolowych. Miało to zapewnić poszanowanie standardów unijnych wynikających z ogólnych zasad prawa Unii Europejskiej oraz Karty praw podstawowych UE. Sama dyrektywa została przyjęta w odpowiedzi na problem rozdrobnienia regulacji proceduralnych w państwach członkowskich, które utrudniało skuteczne stosowanie prawa konkurencji i współpracę w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji. Choć jej założenia były daleko idące – w tym ujednolicenie uprawnień organów krajowych i wzmocnienie ich niezależności – implementacja w wielu państwach, w tym w Polsce, napotkała istotne trudności. Przesunięcie terminu wdrożenia w większości państw członkowskich wskazuje, że dotychczasowa harmonizacja proceduralna w zakresie ochrony konkurencji wymagała czasu i kompleksowego podejścia. Polska, implementując dyrektywę z dwuletnim opóźnieniem, zmierzyła się z wyzwaniem pogodzenia krajowego prawa proceduralnego z wymaganiami wynikającymi z przepisów unijnych, mimo że część rozwiązań przewidzianych dyrektywą ECN+ (jak np. decyzje zobowiązujące) istniała w polskim systemie prawnym wskutek zjawiska oddolnej konwergencji.

⁵ Szerzej: K. Kowalik-Bańczyk, *Dyrektywa ECN+ – sposób na podwyższenie ochrony prawnej przedsiębiorców w postępowaniach antymonopolowych?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 10, s. 4–10; K.J. Cseres, *The Implementation of the ECN+ Directive in Hungary and Lessons Beyond*, „Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies” 2019, nr 2, s. 55–90.

W kontekście instytucji żądania informacji w art. 8 dyrektywy ECN+ prawodawca unijny podkreślił, że państwa członkowskie mają zapewnić krajowym administracyjnym organom ochrony konkurencji możliwość żądania od przedsiębiorców i związków przedsiębiorców dostarczenia w określonym i rozsądnym terminie wszelkich niezbędnych informacji do celów stosowania art. 101 i 102 TFUE. Wnioski te muszą być proporcjonalne i nie mogą zmuszać adresata wniosku do przyznania się do naruszenia art. 101 i 102 TFUE. Obowiązek dostarczenia wszelkich informacji obejmuje informacje, do których przedsiębiorca lub związek przedsiębiorców mają dostęp. Krajowe organy ochrony konkurencji mają być również 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 TFUE.

Niemniej Komisja Europejska w Sprawozdaniu zaznaczyła, że „[w] kilku państwach członkowskich krajowy organ ochrony konkurencji nie może żądać informacji od innych osób fizycznych i prawnych”⁶. Oznacza to, że nadal nie została osiągnięta pełna harmonizacja przepisów dyrektywy ECN+ w Unii Europejskiej w zakresie RFI, a w konsekwencji – system proceduralny ochrony konkurencji pozostaje dalej niespójny.

⁶ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczące transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r. mającej na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego z dnia 29 listopada 2024 r., s. 6; dalej: Sprawozdanie.

3. Nowe przepisy krajowe regulujące RFI a cele dyrektywy ECN+

Nowelizacją u.o.k.k. z dnia 9 marca 2023 r.⁷ implementującą dyrektywę ECN+ do polskiego porządku prawnego zmieniony został art. 50 ust. 1 u.o.k.k., a więc katalog podmiotów zobowiązanych do współpracy z Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes Urzędu lub Prezes UOKiK) poprzez instytucję RFI. Jednocześnie nowelizacją dodane zostały przepisy art. 50 ust. 4 i 5 u.o.k.k., które wprowadziły bardzo wątpliwą namiastkę wolności od samooskarżenia⁸. Polski prawodawca pominął przy tym implementację ograniczenia przedmiotowego RFI wyłącznie do informacji, które adresat RFI posiada, zgodnie z art. 8 zd. 3 dyrektywy ECN+, a także oczekiwane przez prawodawcę unijnego, zgodnie z art. 3 dyrektywy ECN+, zapewnienie prawa do obrony przedsiębiorcom względem RFI, które nadal może zostać zaskarżone dopiero na etapie odwołania od decyzji Prezesa UOKiK nakładającej administracyjną karę pieniężną albo kończącej postępowanie właściwe w sprawie⁹. Taka regulacja nie przystaje do standardów gwarancji karnoprocesowych¹⁰ wyznaczonych przez Europejską

⁷ Ustawa 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 ze zm.; dalej: nowelizacja.

⁸ Podobnie P. Korycińska-Rządca, *Uprawnienia dochodzeniowe Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów a Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 – wybrane zagadnienia*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2023, t. 28, nr 4, s. 189; P. Korycińska-Rządca, E. Zorkova, *Harmonisation of the Powers of NCAs in EU Member States. A Few Remarks on the Basis of the Experience of the Czech Republic and Poland after the Deadline for Transposition of the ECN+ Directive Has Passed*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2023, nr 1(12), s. 20–21.

⁹ Podobnie M. Bernatt, w: *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz, Warszawa 2025, art. 50.

¹⁰ Praktyka stosowania pewnych gwarancji karnoprocesowych w postępowaniach antymonopolowych została ugruntowana w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wyrok z dnia 18 października 1989 r., sprawa 374/87, *Orkem przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*) oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (m.in. wyrok z dnia 23 listopada 2006 r., sprawa *Jussila przeciwko Finlandii*, 73053/01).

konwencję o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹¹ (dalej: EKPCz) i Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej¹² (dalej: KPP), których dochowanie w postępowaniach antymonopolowych jest uznawane przez Prezesa UOKiK za konieczne¹³.

3.1. Zmiana katalogu podmiotów zobowiązanych do współpracy

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 50 ust. 1 u.o.k.k. przedsiębiorcy, osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne, którym przepisy odrębne przyznają zdolność prawną, niebędące przedsiębiorcami, są obowiązani do udzielania wszelkich koniecznych informacji, w tym przekazywania dokumentów na żądanie Prezesa Urzędu. Do nowelizacji obowiązek ten obejmował wyłącznie przedsiębiorców – zarówno tych, którzy posiadali status strony postępowania, jak i tych, którzy takiego statusu nie mieli. Zmiana ta podyktowana została implementacją do polskiego porządku prawnego art. 8 zd. 4 dyrektywy ECN+, który stanowi, że „[k]rajowe 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 TFUE”. Takie poszerzenie katalogu podmiotowego oznacza w praktyce, że krąg podmiotów, względem których Prezes Urzędu może wystąpić z żądaniem, jest nieograniczony.

W konsekwencji Prezes Urzędu może wystąpić z RFI nawet do osób związanych z danym przedsiębiorcą, w tym bezpośrednio do pracowników lub członków jego organów (którzy nie złożyli wniosku

¹¹ Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm.

¹² Dz.U.UE. C. z 2007 r. Nr 303, str. 1 ze zm.

¹³ Wyjaśnienia dotyczące przedstawiania szczegółowego uzasadnienia zarzutów w postępowaniach w sprawach: 1. praktyk ograniczających konkurencję oraz 2. nakładania kar pieniężnych, jeżeli podstawa nałożenia tych kar związana jest ze sprawami z zakresu ochrony konkurencji z dnia 3 czerwca 2019 r., pkt 1 i 2.

leniency), bez wiedzy przedsiębiorcy¹⁴. Zgodnie z uzasadnieniem projektu nowelizacji¹⁵ po rozszerzeniu katalogu podmiotowego RFI może zostać skierowane również do osób fizycznych, które dopuściły się praktyk antykonkurencyjnych, prowadząc działalność gospodarczą (tj. mając wówczas status przedsiębiorcy), a następnie zaprzestały jej prowadzenia – nierzadko bowiem dochodziło do sytuacji, w których przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi, chcąc uniknąć odpowiedzialności przed Prezesem Urzędu, decydowali się na tymczasowe zaprzestanie prowadzenia działalności gospodarczej.

Żądanie może zostać skierowane także do osób, które w dobrej wierze i interesie publicznym przekazały informacje o potencjalnych naruszeniach reguł konkurencji, tzw. „sygnalistów” (w przypadku gdyby nie chcieli udzielić informacji dalszych niż tylko te wskazane pierwotnie w zawiadomieniu). Ponadto w uzasadnieniu projektu nowelizacji wskazano również, że „[...] jest celowe, aby Prezes UOKiK miał prawo żądać informacji i dokumentów (np. rocznych deklaracji PIT) od osób fizycznych podlegających indywidualnie karom na podstawie ustawy (przykładowo za utrudnianie wszczęcia lub prowadzenia kontroli (przeszukania))”¹⁶. Jednocześnie, co nie znajduje się w uzasadnieniu projektu nowelizacji, ale można to wywieść z literalnego brzmienia przepisu, RFI może zostać skierowane również do konsumenta¹⁷, co – przy sankcji wynoszącej do pięćdziesięciokrotności przeciętnego wynagrodzenia za brak odpowiedzi na RFI bądź wprowadzenie organu w błąd – rodzi przestrzeń do nadinterpretacji zarówno samej dyrektywy ECN+, jak i u.o.k.k. przez Prezesa Urzędu.

¹⁴ A. Stawicki, *Prawa przedsiębiorców jako warunek skutecznego egzekwowania przepisów prawa konkurencji – rozważania wokół implementacji dyrektywy ECN+*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2021, nr 3, s. 86.

¹⁵ Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw, IX kadencja, druk sejm. nr 2990, s. 25; dalej: uzasadnienie projektu nowelizacji.

¹⁶ Ibidem, s. 25.

¹⁷ K. Kohutek, w: *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, M. Sieradzka, K. Kohutek, wyd. 3, Warszawa 2024, art. 50.

Z uzasadnienia projektu nowelizacji wynika również, że celem poszerzenia katalogu podmiotów zobowiązanych do współpracy było zapewnienie realizacji założeń dyrektywy ECN+, które wymagają, by krajowe organy ochrony konkurencji miały skuteczne uprawnienia umożliwiające im żądanie informacji nie tylko od przedsiębiorców i związków przedsiębiorców, ale także od innych podmiotów¹⁸. Założenia te rzeczywiście zostały zrealizowane i znajdują swoje odzwierciedlenie w u.o.k.k. Pozostaje jednak pytanie, czy takie rozwiązanie rzeczywiście było konieczne i proporcjonalne w kontekście dotychczasowych praktyk. Jak podkreśla się w literaturze, „[...] brakuje argumentów wskazujących, że aktualne brzmienie art. 50 ustawy nie było wystarczające i że Prezes UOKiK miał w związku z tym jakiegokolwiek problemy z zebraniem informacji czy dokumentów. Nie ma również spraw (wydanych decyzji), które wskazywałyby, że przedsiębiorcy nie spełniali oczekiwań Urzędu, względnie, że spełniali owe żądania w sposób nieprawidłowy. Wydaje się zatem, że za zmianą stoi wyłącznie chęć skorzystania z okazji i poszerzenia swoich kompetencji do wyobraźalnego maksimum”¹⁹.

Nieograniczone rozszerzenie katalogu podmiotowego budzi zatem uzasadnione wątpliwości z perspektywy zasady proporcjonalności. Zasada ta wymaga, aby działania organu administracyjnego były nie tylko odpowiednie i konieczne do osiągnięcia celu postępowania, lecz także nie powodowały nadmiernego obciążenia dla adresatów RFI. W przypadku przedsiębiorców czy osób bezpośrednio zaangażowanych w naruszenie prawa konkurencji obowiązek udzielania informacji jest uzasadniony i wynika z ich roli na rynku. Wydaje się, że bardziej wyważonym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie mechanizmów ochronnych, np. ograniczenie możliwości kierowania RFI do podmiotów innych niż przedsiębiorcy tylko w wyjątkowych sytuacjach, chociażby wyłącznie wtedy, gdy Prezes Urzędu ma uzasadnione podejrzenie, że mogą one posiadać relewantne dla sprawy informacje (w drodze analogii do zakazu tzw. *fishing expedition*). Takie podejście pozwoliłoby na realizację celu dyrektywy ECN+ w postaci zwiększenia efektywno-

¹⁸ Uzasadnienie projektu nowelizacji, s. 24.

¹⁹ A. Stawicki, op.cit., s. 87.

ści postępowań antymonopolowych, jednocześnie minimalizując ryzyko naruszenia praw jednostek. Pomimo przytoczonych wątpliwości wprowadzenie omawianych zmian powinno być oceniane jako część szerszego procesu harmonizacji, który zapewnia jednolite standardy stosowania prawa konkurencji w Unii Europejskiej. Do dyskusji pozostaje kwestia, na ile rozwiązania zaproponowane przez prawodawcę unijnego mają proporcjonalny charakter.

3.2. Wolność od samooskarżenia

Jednoznacznie kontrowersyjną kwestią pozostaje sposób implementacji w prawodawstwie krajowym art. 8 zd. 2 dyrektywy ECN+, z którego wynika, że „[...] wnioski o informacje [...] nie mogą zmuszać adresata wniosku do przyznania się do naruszenia art. 101 i 102 TFUE”. Przepis ten wyraża tzw. wolność od samooskarżenia (ang. *privilege against self-incrimination*), która stanowi gwarancję procesową dla strony postępowania, wywodzącą się *stricto* z prawa karnego, a mającą zastosowanie w sprawach antymonopolowych zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej²⁰ (dalej: TSUE) (np. wyrok z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87 *Orkem przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich*, gdzie w pkt 34 TSUE wyraźnie wskazał, że „Komisja, żądając dostarczenia informacji w formie decyzji, nie może [...] zmuszać przedsiębiorcy do dostarczenia odpowiedzi na pytania, które mogłoby wymagać przyznania się do naruszenia, którego udowodnienie ciąży przecież na Komisji”, dalej: reguła *Orkem*) oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka²¹ (dalej: ETPCz) uznają-

²⁰ Zob. opinia Rzecznika Generalnego do wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 2013 r., C-681/11, *Bundeswettbewerbshörde i Bundeskartellamt v. Schenker & Co. AG i inni*, „Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji” 2013, nr 6, poz. I-404, pkt 40–43; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 listopada 2012 r., C-89/11 P, *E.ON Energie AG v. Komisja Europejska*, „Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji” 2012, nr 11, poz. I-738, pkt 72–73.

²¹ Zob. wyrok ETPCz z dnia 27 września 2011 r. w sprawie *A. Menarini Diagnostics S.r.l. przeciwko Włochom*, 43509/08; wyrok ETPCz z dnia 21 września 1990 r. w sprawie *Fayed przeciwko Wielkiej Brytanii*, nr 17101/90, pkt 78.

cego wymóg objęcia postępowań antymonopolowych standardami postępowania karnego z uwagi na dotkliwość i represyjny charakter kar nakładanych przez Komisję Europejską. Sądy te, przywołując art. 6 EKPCz, wskazują, że postępowania antymonopolowe mają charakter quasi-karny, w związku z czym gwarancje wynikające z zasad postępowania karnego mają w nich zastosowanie, choć nie w pełnym zakresie – chodzi wyłącznie o fundamentalne zasady przysługujące oskarżonemu w postępowaniu karnym, w których ramy wpisuje się m.in. wolność od samooskarżenia²².

Zgodnie z przytoczoną regułą *Orkem* organ antymonopolowy może żądać odpowiedzi jedynie na pytania dotyczące „czystych faktów”, takich jak daty, miejsca czy uczestnicy konkretnych zdarzeń, a także przekazania istniejących dokumentów, takich jak zaproszenia na spotkania, protokoły czy kalendarze. Niedopuszczalne jest natomiast zadawanie pytań, które sugerują odpowiedź, odnoszą się do działań ewidentnie nielegalnych, wymagają przedstawienia oceny prawnej lub kwalifikacji określonych działań z perspektywy prawa konkurencji. Ochrona ta ma na celu zagwarantowanie, że odpowiedzi na pytania nie będą równoznaczne z przyznaniem się do naruszenia prawa, co mogłoby podważyć prawo przedsiębiorcy do obrony²³.

Jednocześnie w tym miejscu należy podkreślić *sui generis* rozszerzenie wolności od samooskarżenia w art. 8 zd. 3 dyrektywy ECN+, który stanowi, że „[o]bowiązek dostarczenia wszelkich niezbędnych informacji obejmuje informacje, do których dane przedsiębiorstwo lub związek przedsiębiorstw mają dostęp”. Oznacza to, że przytoczony wyżej katalog przedmiotowy RFI został na kanwie dyrektywy dodatkowo zawężony do informacji, które przedsiębiorca posiada – Prezes Urzędu nie może zatem żądać od przedsiębiorcy informacji, którymi on w rzeczywistości nie dysponuje, nawet jeśli ciąży na nim prawny obowiązek ich gromadzenia.

²² Wyrok ETPCz z dnia 23 listopada 2006 r., 73053/01, *Jussila przeciwko Finlandii*, Lex nr 199099; M. Michałek, *Right to Defence in EU Competition Law: The Case of Inspections*, Warszawa 2015, s. 276–277.

²³ B. Turno, *Prawo odmowy przekazania informacji służącej wykryciu naruszenia reguł konkurencji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 3, s. 37–38.

Wskutek ugruntowanego orzecznictwa ETPCz i TSUE w zd. 2 motywu (23) rozporządzenia 1/2003 prawodawca unijny zdecydował się uwzględnić wolność od samooskarżenia. Wskazane zostało, że „[p]rzedsiębiorstwa stosujące się do decyzji Komisji nie mogą być zmuszone do przyznania 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”. Na gruncie postępowań antymonopolowych prowadzonych przez Komisję Europejską prawodawca unijny dostrzegł zatem potrzebę zapewnienia adresatom RFI gwarancji możliwości obrony i poprzez unormowanie art. 8 zd. 2 dyrektywy ECN+ dąży do harmonizacji tego standardu również w krajowych postępowaniach antymonopolowych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Zgodnie z wprowadzonym nowelizacją art. 50 ust. 4 i 5 u.o.k.k. ochroną objęte są wyłącznie osoby fizyczne związane z przedsiębiorcą, ale już nie sam przedsiębiorca, co stoi w jawnej sprzeczności z *ratio legis* art. 8 dyrektywy ECN+. Przepis art. 50 ust. 4 u.o.k.k. stanowi, że osoba fizyczna, do której zostało skierowane żądanie, może odmówić udzielenia informacji, w tym przekazania dokumentów, tylko wtedy, gdy naraziłoby to ją lub jej małżonka, wstępnych, zstępnych, rodzeństwo oraz powinowatych w tej samej linii lub stopniu, jak również osoby pozostające w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, a także osobę pozostającą we wspólnym pożyciu, na odpowiedzialność karną. Prawo odmowy udzielenia informacji, w tym przekazania dokumentów, trwa po ustaniu małżeństwa lub rozwiązaniu stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Ponadto art. 50 ust. 5 u.o.k.k. wskazuje, że informacje lub dokumenty przekazane przez osobę fizyczną na podstawie art. 50 ust. 1 u.o.k.k. nie mogą być wykorzystane na niekorzyść tej osoby lub osób wymienionych powyżej w postępowaniu prowadzonym przez Prezesa UOKiK w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 106a i art. 106b u.o.k.k. Zakaz ten trwa po ustaniu małżeństwa lub rozwiązaniu stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli. Mając to na uwadze, prawo-

dawca krajowy sprowadził wolność od samooskarżenia do uprawnień procesowego wyłącznie osób fizycznych, i to na dodatek w kontekście prowadzonego ewentualnego postępowania karnego przeciwko tym osobom, pomijając istotny kontekst toczącego się postępowania antymonopolowego przeciwko przedsiębiorcy.

Zauważalne jest zatem pominięcie kluczowego elementu, którego harmonizacji oczekiwał prawodawca unijny – zapewnienia wolności od samooskarżenia przedsiębiorcy, przeciwko któremu prowadzone jest postępowanie antymonopolowe. Brak jednoznacznych przepisów ograniczających zakres przedmiotowy RFI do pytań o czyste fakty i informacji²⁴, w których posiadaniu przedsiębiorca się znajduje, dodatkowo zwiększa ryzyko, że odpowiedź przedsiębiorcy może być interpretowana jako przyznanie się do naruszenia, co jest sprzeczne z regułą *Orkem* i wolnością od samooskarżenia. Takie uchybienia nie tylko osłabiają pozycję proceduralną przedsiębiorców, lecz także podważają cele harmonizacji instytucji RFI w ramach dyrektywy ECN+. W kontekście polskiego prawa krajowego art. 50 u.o.k.k. nie zawiera precyzyjnych ograniczeń dotyczących zakresu pytań zadawanych w ramach RFI. W praktyce Prezes UOKiK dysponuje szerokim marginesem interpretacyjnym, co może prowadzić do zadawania pytań, które potencjalnie naruszają regułę *Orkem*. Co więcej, brak jednoznacznych wytycznych w przepisach u.o.k.k. rodzi ryzyko nadużyć, szczególnie w sytuacjach, gdy żądania dotyczą działań wrażliwych z punktu widzenia prawa konkurencji. Na gruncie dyrektywy ECN+, która w art. 8 zd. 2 i 3 przewiduje stosowanie zasady wolności od samooskarżenia, brak implementacji takich ograniczeń w polskim prawie należy uznać za istotną lukę. Wprowadzenie przepisów precyzujących zakres dopuszczalnych pytań w ramach RFI znacząco poprawiłoby zgodność krajowego prawa z wymogami unijnymi, a także zapewniłoby przedsiębiorcom efektywną ochronę proceduralną w postępowaniach antymonopolowych.

²⁴ Por. motyw (35) preambuły dyrektywy ECN+, który wskazuje, że obowiązkiem przedsiębiorcy do udzielenia odpowiedzi w ramach żądania informacji ogranicza się do przedstawienia faktów oraz dokumentów znajdujących się w jego posiadaniu.

De lege lata możliwe jest w praktyce bezpośrednie powoływanie się przez przedsiębiorcę w relacji wertykalnej na art. 8 zd. 2 i 3 dyrektywy ECN+. Przepisy te bowiem aktualizują przesłanki możliwości skorzystania z zasady skutku bezpośredniego dyrektywy, tj. braku implementacji dyrektywy w terminie przez krajowego prawodawcę, braku warunkowości oraz wystarczająco jasnej i precyzyjnej treści, które TSUE sformułował w wyroku z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie *Van Duyn przeciwko Home Office*²⁵ (41/74), a później rozwinął w wyroku z dnia 5 kwietnia 1979 r. w sprawie *Ratti*²⁶ (148/78). W ten sposób bierność prawodawcy krajowego w stosunku do implementacji całości dyrektywy nie ogranicza uprawnień proceduralnych przedsiębiorcy, które gwarantuje dyrektywa ECN+. Ponadto w literaturze podnosi się, że ze względu na brak odpowiednich regulacji w prawie krajowym dotyczących wolności od samooskarżenia właściwe jest powoływanie się wprost na standard unijny²⁷. Jednocześnie Sąd Najwyższy akceptuje dorobek orzecniczy ETPCz oraz TSUE i także w sprawach antymonopolowych przyjmuje stosowanie EKPCz²⁸, która to, zgodnie z art. 91 ust. 1 Konstytucji RP²⁹, jest częścią krajowego porządku prawnego i podlega bezpośredniemu stosowaniu. Oznacza to, że sama może stanowić bezpośrednią podstawę rozstrzygnięć³⁰.

Należy przy tym podkreślić, że stosowanie odmiennych standardów wobec polskich przedsiębiorców – w zależności od tego, czy postępowanie antymonopolowe toczy się przed Prezesem UOKiK, czy przed Komisją Europejską – mogłoby stanowić naruszenie

²⁵ „European Court Reports” 1974, nr 8, poz. 1337.

²⁶ „European Court Reports” 1979, nr 4–5, poz. 1629.

²⁷ K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do nieobciążania się w prawie unijnym i polskim w sprawach z zakresu ochrony konkurencji*, w: *Standardy rzetelności postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów*, red. W. Jasiński, Warszawa 2016, s. 35.

²⁸ Zob. wyrok SN z dnia 1 czerwca 2010 r., III SK 5/10, Lex nr 622205.

²⁹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

³⁰ B. Turno, op.cit., s. 45; M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 190.

art. 22 Konstytucji RP, który gwarantuje swobodę prowadzenia działalności gospodarczej³¹.

3.3. Uchybienie implementacji prawa do obrony

Podobnie rzecz się ma z art. 3 dyrektywy ECN+, którego ust. 1 stanowi, że „[p]ostępowania dotyczące naruszeń art. 101 lub 102 TFUE, w tym wykonywanie uprawnień, o których mowa w niniejszej dyrektywie, przez krajowe organy ochrony konkurencji muszą być zgodne z ogólnymi zasadami prawa Unii oraz Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej”, a ust. 2, że „[p]aństwa członkowskie zapewniają, aby wykonywanie uprawnień, o których mowa w ust. 1, podlegało odpowiednim gwarancjom w odniesieniu do poszanowania praw przedsiębiorstw do obrony, w tym prawa do bycia wysłuchanym oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego przed sądem”. W konsekwencji przedsiębiorca może powołać się zarówno wprost na brzmienie dyrektywy ECN+, jak i na przysługujące mu prawo do obrony gwarantowane KPP z uwagi na stosowanie pewnych standardów postępowania karnego w sprawach antymonopolowych zgodnie z przytoczonym wcześniej orzecznictwem ETPCz. Tym samym badanie dochowania tych standardów powinno podlegać kognicji sądów właściwych w sprawach antymonopolowych w postępowaniach inicjowanych odwołaniem przedsiębiorcy, by jednocześnie zapewnić mu realizację prawa do sądu (zagwarantowanego *explicite* w art. 3 ust. 2 dyrektywy ECN+).

W kontekście dyrektywy ECN+ istotne jest to, aby sądy zapewniały przedsiębiorcom możliwość kwestionowania legalności RFI już na etapie jego wystosowania, a nie dopiero w ramach odwołania od decyzji końcowej. Wprowadzenie takiego mechanizmu odwoławczego byłoby zgodne z zasadą prawa do sądu, która wynika przede wszystkim z art. 45 Konstytucji RP, a także

³¹ D. Miąsik, *Solvents to the Rescue – a Historical Outline of the Impact of EU Law on the Application of Polish Competition Law by Polish Courts*, „Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies” 2010, t. 3(3), s. 15.

z art. 47 KPP i art. 6 EKPCz oraz orzecznictwa TSUE i ETPCz. Rozważenie *de lege ferenda* kognicji sądów w tym kontekście wiąże się także z koniecznością zapewnienia równowagi między interesem publicznym, przejawiającym się w skutecznym egzekwowaniu prawa konkurencji, a ochroną praw przedsiębiorców. Kognicja sądów nie powinna ograniczać się wyłącznie do formalnej oceny zgodności działań organów ochrony konkurencji z prawem, ale powinna obejmować również merytoryczną ocenę proporcjonalności i konieczności RFI oraz jego zgodności z prawami przedsiębiorców. Wprowadzenie procedury umożliwiającej zaskarżenie żądania na wczesnym etapie postępowania przyczyniłoby się bowiem do ochrony słusznym interesów przedsiębiorców w sytuacji ustawicznego rozszerzania uprawnień dochodzeniowych Prezesa UOKiK. Z tego względu właściwa kognicja sądów jest kluczowa dla zapewnienia, że implementacja dyrektywy ECN+ będzie zgodna z jej celem harmonizacji – ujednoliceniem minimalnych standardów ochrony praw proceduralnych przedsiębiorców w postępowaniach antymonopolowych.

Z uwagi na powyższe *de lege lata* odmowa bądź brak odpowiedzi są sankcjonowane administracyjną karą pieniężną w drodze decyzji administracyjnej zgodnie z art. 106 ust. 2 pkt 2, art. 107 ust. 1 pkt 2, art. 108 ust. 3a oraz art. 108a u.o.k.k. W konsekwencji przedsiębiorca, choć teoretycznie może odmówić udzielenia odpowiedzi na RFI na podstawie dyrektywy ECN+ i wskazanego wyżej orzecznictwa, musi liczyć się z wysokim ryzykiem nałożenia administracyjnej kary pieniężnej przez Prezesa UOKiK. Inaczej rzecz się ma w postępowaniach antymonopolowych prowadzonych przez Komisję Europejską. Na podstawie art. 18 ust. 1 rozporządzenia 1/2003 Komisja Europejska może wystąpić do przedsiębiorcy z RFI w formie prostego żądania (które nie jest wiążące dla przedsiębiorcy) albo decyzji (która wówczas jest wiążąca dla przedsiębiorcy). Przepis art. 18 ust. 3 rzeczzonego rozporządzenia zapewnia jednak przedsiębiorcy możliwość odwołania się już od samego RFI (wydanego w formie decyzji) do TSUE. Brak analogicznych regulacji na gruncie krajowego postępowania antymonopolowego stanowi przejaw zaniechania zapewnienia przedsiębiorcom prawa

do obrony³², przez co należy rozumieć brak należytej transpozycji art. 3 dyrektywy ECN+³³. Możliwość realizacji prawa do obrony aktualizowana dopiero na etapie odwołania się od decyzji nakładającej administracyjną karę pieniężną albo kończącej postępowanie właściwe w sprawie ma charakter wtórny i uniemożliwia przedsiębiorcy prowadzenie rzeczywistej i skutecznej obrony, przez co nie dochowuje standardów wyznaczonych EKPCz i KPP, wymaganych *explicite* art. 3 dyrektywy ECN+.

W związku z powyższym brak możliwości weryfikacji zgodności z prawem RFI na wczesnym etapie postępowania prowadzi do naruszenia równowagi proceduralnej między uprawnieniami organu antymonopolowego a prawami przedsiębiorców. Ograniczenie realizacji prawa do obrony jedynie do etapu odwołania od decyzji końcowej skutkuje brakiem realnej możliwości przeciwdziałania nieproporcjonalnym lub nienależycie uzasadnionym działaniom Prezesa UOKiK. Tego rodzaju rozwiązanie, będące przejawem niepełnej transpozycji art. 3 dyrektywy ECN+, może przyczyniać się do uchylania decyzji antymonopolowych Prezesa UOKiK z powodu naruszeń proceduralnych oraz do przewlekłości postępowań. Tym samym, zamiast wzmacniać skuteczność egzekwowania prawa konkurencji, obecny model postępowania może ją osłabiać – zarówno poprzez obniżenie efektywności działań organu, jak i poprzez zwiększanie niepewności prawnej po stronie

³² Podobnie M. Bernatt, *Sprawiedliwość...*, s. 190–191 oraz A. Piszcz, M. Knapp, *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 a gwarancje ochrony praw podstawowych strony postępowania antymonopolowego w Polsce – wybrane zagadnienia*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2023, t. 28 nr 4, s. 172, gdzie postuluje się wprowadzenie do polskiego systemu prawa odrębnego trybu wezwania do udzielenia informacji na wzór art. 18 rozporządzenia 1/2003.

³³ Por. A. Piszcz, M. Petr, *(Dis)Respect for Fundamental Rights in EU Competition Law Enforcement Proceedings Before National Authorities: In What Way Does Article 3 of the ECN+ Directive Prove to Be too Open-Ended?*, „International Review of Intellectual Property and Competition Law” 2023, t. 54, nr 7, s. 1085–1086, gdzie wskazuje się m.in., że art. 3 dyrektywy ECN+ ma charakter ogólny i w istocie nie wprowadza nowych gwarancji proceduralnych, powiela jedynie dotychczasowe standardy wynikające z KPP i ogólnych zasad prawa UE, przez co państwa członkowskie mogą nie dostrzegać obowiązku zapewnienia dodatkowych praw proceduralnych, takich jak wolność od samooskarżenia czy prawo do sądu.

adresatów RFI. W dłuższej perspektywie może to prowadzić do osłabienia zaufania przedsiębiorców do skuteczności i sprawiedliwości systemu ochrony konkurencji oraz do zwiększenia obciążenia sądów koniecznością korygowania uchybień proceduralnych Prezesa Urzędu.

4. Wnioski

Dyrektywa ECN+ stanowi ważny krok w harmonizacji prawa konkurencji w Unii Europejskiej. Niemniej w zakresie instytucji RFI polski ustawodawca dokonał fragmentarycznej implementacji art. 3 i 8 dyrektywy ECN+. Rozszerzenie katalogu podmiotów zobowiązanych do współpracy jest zgodne z celami harmonizacji, ale rodzi pytania o jego proporcjonalność i potrzebę. Dotychczasowe regulacje były wystarczające, a zmiany wydają się bardziej próbą zwiększenia kompetencji Prezesa UOKiK niż realizacją faktycznych potrzeb systemu ochrony konkurencji. Szczególnie problematyczne jest ograniczenie wolności od samooskarżenia (art. 8 zd. 2 dyrektywy ECN+) wyłącznie do osób fizycznych, z pominięciem przedsiębiorców oraz brak możliwości zaskarżenia RFI na etapie wystąpienia z nim przez Prezesa Urzędu. Takie podejście narusza *ratio legis* dyrektywy ECN+ i osłabia ochronę proceduralną podmiotów w postępowaniach antymonopolowych, co prowadzi do ryzyka nierówności proceduralnej na niekorzyść strony i nadmiernej ingerencji organu antymonopolowego w sferę praw podstawowych.

Mimo że transpozycja dyrektywy ECN+ na grunt polskiego prawa spełnia niektóre minimalne wymagania unijne, jej wybiórczy charakter i brak pełnej zgodności z założeniami legislatora unijnego mogą ograniczać efektywność ochrony konkurencji w Polsce. Takie uchybienia mogą także prowadzić do zróżnicowanego stosowania prawa konkurencji w Unii Europejskiej, osłabiając zaufanie do jednolitych standardów ochrony rynku. Z tego względu przyszłe zmiany w prawie krajowym, w tym konieczna retranspozycja dyrektywy ECN+, powinny uwzględniać pełne przestrzeganie zasad proceduralnych oraz zapewnienie równowagi między ochroną kon-

kurencji a prawami podmiotów w postępowaniach antymonopolowych, w tym objęcie wolnością od samooskarżenia przedsiębiorców i związków przedsiębiorców, a także zagwarantowanie prawa do obrony adresatom RFI poprzez możliwość zaskarżenia samego żądania.

STRESZCZENIE

Wpływ implementacji dyrektywy ECN+ na instytucję żądania informacji w krajowym postępowaniu antymonopolowym

W artykule przeanalizowano wpływ implementacji dyrektywy ECN+ na kształt i funkcjonowanie instytucji żądania informacji (RFI) w polskim postępowaniu antymonopolowym. Omówiono genezę i założenia dyrektywy ECN+, wskazując na jej kluczową rolę w harmonizacji kompetencji proceduralnych krajowych organów ochrony konkurencji w Unii Europejskiej. Szczególną uwagę poświęcono nowelizacji art. 50 u.o.k.k., obejmującej m.in. rozszerzenie katalogu podmiotów zobowiązanych do współpracy z Prezesem UOKiK oraz wprowadzenie ograniczonych gwarancji wolności od samooskarżenia. Przedstawiono również krytyczną analizę realizacji celów dyrektywy ECN+ w polskim prawodawstwie, podkreślając fragmentaryczność transpozycji oraz problemy wynikające z pominięcia niektórych elementów ochrony proceduralnej, takich jak pełne zastosowanie zasady wolności od samooskarżenia wobec przedsiębiorców. Autor wskazuje na implikacje tych niedostatków dla równowagi proceduralnej i skuteczności egzekwowania prawa konkurencji w Polsce.

Słowa kluczowe: dyrektywa ECN+; postępowanie antymonopolowe; prawo konkurencji; żądanie informacji (RFI); prawo do obrony

SUMMARY

The impact of the implementation of the ECN+ Directive on the request for information procedure in national antitrust proceedings

The article examines the impact of the implementation of the ECN+ Directive on the structure and functioning of the request for information (RFI) institution in Polish antitrust proceedings. The author discusses the genesis and objectives of the ECN+ Directive, highlighting its pivotal

role in harmonizing the procedural competencies of national competition authorities across the European Union. Particular attention is paid to the amendment of Article 50 of the Polish Competition and Consumer Protection Act, including the expansion of the entities obliged to cooperate with the President of UOKiK and the introduction of limited guarantees of the right against self-incrimination.

The article also provides a critical analysis of the achievement of the Directive's objectives in Polish legislation, emphasizing the fragmented nature of its transposition and issues arising from the omission of certain procedural safeguards, such as the full application of the right against self-incrimination to businesses. The author points out the implications of these shortcomings for procedural balance and the effectiveness of competition law enforcement in Poland.

Keywords: ECN+ Directive; antitrust proceedings; competition law; request for information (RFI); right to defence

BIBLIOGRAFIA

- Bernatt M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011.
- Cseres K.J., *The Implementation of the ECN+ Directive in Hungary and Lessons Beyond*, „Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies” 2019, nr 2, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3489903>.
- Jurkowska-Gomułka A., Piszcz A. (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2025.
- Korycińska-Rządca P., *Uprawnienia dochodzeniowe Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów a Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 – wybrane zagadnienia*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2023, t. 28, nr 4, <https://dx.doi.org/10.15290/bsp.2023.28.04.11>.
- Korycińska-Rządca P., Zorkova E., *Harmonisation of the Powers of NCAs in EU Member States. A Few Remarks on the Basis of the Experience of the Czech Republic and Poland after the Deadline for Transposition of the ECN+ Directive Has Passed*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2023, nr 1(12), <https://dx.doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.1.12.1>.
- Kowalik-Bańczyk K., *Dyrektywa ECN+ – sposób na podwyższenie ochrony prawnej przedsiębiorców w postępowaniach antymonopolowych?*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2019, nr 10.

- Kowalik-Bańczyk K., *Prawo do nieobciążania się w prawie unijnym i polskim w sprawach z zakresu ochrony konkurencji*, w: *Standardy rzetelności postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów*, red. W. Jasiński, Warszawa 2016.
- Miąsik D., *Solvents to the Rescue – a Historical Outline of the Impact of EU Law on the Application of Polish Competition Law by Polish Courts*, „Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies” 2010, t. 3(3), <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1874821>.
- Michałek M., *Right to Defence in EU Competition Law: The Case of Inspections*, Warszawa 2015.
- Piszc A., Knapp M., *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 a gwarancje ochrony praw podstawowych strony postępowania antymonopolowego w Polsce – wybrane zagadnienia*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2023, t. 28 nr 4, <https://dx.doi.org/10.15290/bsp.2023.28.04.10>.
- Piszc A., Petr M., *(Dis)Respect for Fundamental Rights in EU Competition Law Enforcement Proceedings Before National Authorities: In What Way Does Article 3 of the ECN+ Directive Prove to Be too Open-Ended?*, „International Review of Intellectual Property and Competition Law” 2023, t. 54, nr 7, <https://dx.doi.org/10.1007/s40319-023-01353-4>.
- Sieradzka M., Kohutek K., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, wyd. 3, Warszawa 2024.
- Stawicki A., *Prawa przedsiębiorców jako warunek skutecznego egzekwowania przepisów prawa konkurencji – rozważania wokół implementacji dyrektywy ECN+*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2021, nr 3, <https://dx.doi.org/10.7172/2299-5749.IKAR.3.10.4>.
- Turno B., *Prawo odmowy przekazania informacji służącej wykryciu naruszenia reguł konkurencji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 3.