



Warszawa, 8 kwietnia 2017 r.

**Opinia do ustawy o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie
prawa konkurencji**

(druk nr 491)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem uchwalonej przez Sejm w dniu 21 kwietnia 2017 r. ustawy o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji jest implementacja 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 do prawa polskiego w celu harmonizacji standardów dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia prawa konkurencji.

Dyrektywa 2014/104/UE ma służyć zachowaniu równowagi między publicznoprawnym i prywatnoprawnym mechanizmem realizowania prawa konkurencji oraz zapewnieniu pełnego prawa do naprawienia szkody poszkodowanym naruszeniami prawa konkurencji.

Ustawodawca zdecydował o uregulowaniu przedmiotowej kwestii w odrębnej ustawie regulującej odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez naruszenie prawa konkurencji oraz zasady dochodzenia roszczeń z tytułu odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez naruszenie prawa konkurencji w postępowaniu cywilnym.

Ustawa dokonuje również zmian w zakresie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

W przepisach ogólnych ustawy zostały zawarte podstawowe definicje ustawowe pojęć, które nie mają ustalonego znaczenia, a ich treść rzutuje na materialnoprawne lub procesowe aspekty dochodzenia roszczeń objętych zakresem zastosowania ustawy (art. 2).

Ustawa wprowadza między innymi definicję kartelu (art. 2 pkt 3). Obejmuje ona takie porozumienia i praktyki ograniczające konkurencję przewidziane w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, które zostały uzgodnione przez co najmniej dwóch przedsiębiorców, będących wobec siebie konkurentami i które zmierzają do skoordynowania działań konkurencyjnych na rynku lub wpływania na istotne czynniki konkurencji.

Ustawa będzie miała zastosowanie również do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie polskiego prawa konkurencji bez względu na to, czy zachodzi naruszenie unijnego prawa. Takie rozwiązanie podwyższa poziom ochrony wzmocniając pozycję poszkodowanych praktykami naruszającymi reguły konkurencji oraz pozostaje w zgodzie z dyrektywą 2014/104/UE, która wprowadza minimalny poziom harmonizacji.

W rozdziale 2 ustawa reguluje zasady odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez naruszenie prawa konkurencji, w tym wobec nabywców pośrednich, wynikającą z przerzucenia na nich nadmiernego obciążenia, odstępstwa od zasady odpowiedzialności solidarnej sprawców naruszenia w odniesieniu do sprawców będących małym lub średnim przedsiębiorcą albo podmiotem zwolnionym z kary, wpływ ugody zawartej z jednym ze sprawców naruszenia na zakres roszczeń odszkodowawczych poszkodowanego wobec pozostałych sprawców, wysokość i sposób obliczania odsetek od kwoty odszkodowania oraz przedawnienie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa konkurencji.

Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez naruszenie prawa konkurencji oparta jest na zasadzie winy. Proponuje się przerzucenie ciężaru dowodu w odniesieniu do winy na sprawcę naruszenia poprzez wprowadzenie domniemania winy sprawcy naruszenia. Na domniemanie to może powołać się tylko nabywca pośredni, który dochodzi od sprawcy naruszenia naprawienia szkody wynikającej z przerzucenia na niego nadmiernego obciążenia. Ma to ułatwić poszkodowanym dochodzenie roszczeń odszkodowawczych, pozostawiając niezbędną możliwość uwolnienia się od odpowiedzialności w tych sytuacjach, w których mimo dołożenia odpowiedniej staranności nie można było przewidzieć i uniknąć naruszenia prawa konkurencji (art. 7).

W zakresie nieuregulowanym w ustawie do odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną naruszeniem prawa konkurencji będą miały zastosowanie przepisy Kodeksu cywilnego o czynach niedozwolonych.

Ustawa wprowadza ograniczenie solidarnej odpowiedzialności sprawców naruszenia będących małym lub średnim przedsiębiorcą wyłącznie wobec poszkodowanych należących

do ich własnego łańcucha sprzedaży lub dostawy, tj. do swoich bezpośrednich i pośrednich nabywców lub dostawców. Z powyższego ograniczenia skorzystać mogą mali lub średni przedsiębiorcy, których udział w rynku był niższy niż 5% przez cały okres trwania naruszenia i dla których poniesienie odpowiedzialności solidarnej na zasadach ogólnych stanowiłoby nieodwracalne zagrożenie dla ekonomicznej opłacalności ich działalności oraz skutkowałoby całkowitą utratą wartości przedsiębiorstwa (art. 5).

Ograniczenie solidarnej odpowiedzialności dotyczyć będzie również podmiotu zwolnionego z kary. Wobec poszkodowanych spoza swojego łańcucha sprzedaży lub dostaw, poniesie on odpowiedzialność jedynie wówczas, gdy uzyskanie przez poszkodowanego pełnego odszkodowania od innych sprawców naruszenia nie jest możliwe.

Ustawa wprowadza odmienności w zakresie przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji. Podstawowy termin przedawnienia wynikający z art. 442¹ § 1 Kodeksu cywilnego ulega wydłużeniu z 3 do 5 lat. Bieg terminu przedawnienia rozpoczyna się od dnia zaprzestania naruszenia.

Zasady dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji w postępowaniu cywilnym zostały zawarte w rozdziale 3 ustawy.

Sprawy z tego zakresu będą należały do właściwości sądów okręgowych. Powództwo będzie można wytoczyć przed sąd, przed którym toczy się już postępowanie o naprawienie szkody wyrządzonej przez to samo naruszenie.

Jeżeli w pierwszej instancji będzie toczyć się już postępowanie o naprawienie szkody wyrządzonej przez to samo naruszenie, każdy z tych sądów będzie mógł zwrócić się do pozostałych o przekazanie mu tych spraw do łącznego rozpoznania i rozstrzygnięcia, pod warunkiem, że przemawiają za tym względy celowości, potrzeba uniknięcia sprzecznych orzeczeń lub nie sprzeciwiają się temu zasady ekonomii postępowania.

Legitymację procesową w sprawach o roszczenie o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji będą miały organizacje pozarządowe zrzeszające przedsiębiorców, do których zadań należy ochrona rynku przed praktykami stanowiącymi naruszenie prawa konkurencji oraz organizacje pozarządowe, do których zadań należy ochrona konsumentów.

Ustawa zawiera regulację dotyczącą postępowania dowodowego, której celem jest ułatwienie poszkodowanemu dostępu do niezbędnych środków dowodowych, przy

uwzględnieniu uzasadnionych interesów innych osób, w tym domniemanego sprawcy naruszenia, a także potrzeb publicznoprawnego mechanizmu egzekwowania prawa konkurencji.

Realizacji tego celu służyć ma wniosek o wyjawienie środka dowodowego. Sąd, na wniosek powoda, który uprawdopodobni swoje roszczenie i który zobowiąże się, że uzyskany w ten sposób dowód będzie wykorzystany jedynie na potrzeby toczącego się postępowania, może nakazać pozwanemu, osobie trzeciej lub organowi ochrony konkurencji wyjawienie środka dowodowego, który znajduje się w dyspozycji pozwanego lub osoby trzeciej. Podobny wniosek będzie mógł złożyć również pozwany. Sąd może nakazać organowi ochrony konkurencji wyjawienie takiego środka tylko wówczas, jeżeli jego uzyskanie od strony przeciwnej lub osoby trzeciej jest niemożliwe lub jest nadmiernie utrudnione (art. 17).

Na uzasadniony wniosek powoda, sąd może zweryfikować, czy dany środek należy do kategorii dokumentów, które nie podlegają wyjawieniu zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy. Rozwiązanie to ma na celu zapobiegać sytuacjom, w których osoba znajdująca się w posiadaniu środka dowodowego, będzie bezzasadnie uchylać się od jego wyjawienia pod pretekstem, że należy on do środków niepodlegających wyjawieniu.

Aby ułatwić sądowi dokonywanie oceny, czy dany środek dowodowy podlega szczególnej ochronie przed wyjawieniem, przewiduje się możliwość zwrócenia się przez sąd do organu ochrony konkurencji o przedstawienie opinii w tym zakresie.

W sytuacjach, w których strona w złej wierze złożyła wniosek o wyjawienie środka dowodowego, naruszyła określone przez sąd ograniczenia dotyczące prawa wglądu, zapoznawania się lub korzystania z dowodu albo wykorzystwała dowód w innym celu niż na potrzeby toczącego się postępowania, ustawa nakłada sankcję w postaci pominięcia dowodu uzyskanego w wyniku wyjawienia środka dowodowego oraz sankcję finansową dla strony, która dopuszcza się jednego z zachowań opisanych powyżej (art. 28).

Prawomocne postanowienie nakazujące wyjawienie środka dowodowego stanowić będzie tytuł egzekucyjny.

W postępowaniu przed sądem nie mogą stanowić dowodu oświadczenia w ramach programu łagodzenia kar oraz, przed zakończeniem postępowania prowadzonego przez organ ochrony konkurencji, informacje, które osoba fizyczna lub prawna uzyskała wyłącznie poprzez dostęp do akt sprawy prowadzonej przez organ ochrony konkurencji.

Przy ustalaniu wysokości szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji sąd może posiłkować się odpowiednimi wytycznymi wydanymi w tym zakresie przez Komisję Europejską lub wystąpić z wnioskiem o pomoc do Prezesa UOKiK lub organu ochrony konkurencji innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Zawsze możliwe jest zasądzenia odpowiedniej sumy według uznania sądu na zasadach ogólnych, gdyż w zakresie nieuregulowanym w ustawie do przedmiotowego postępowania będą miały zastosowanie przepisy kodeksu postępowania cywilnego (art. 31).

Zmiany w przepisach ustawy – Kodeks cywilny sprowadzają się do wprowadzenia dodatkowej przesłanki mającej wpływ na bieg terminu przedawnienia roszczeń. Zgodnie z nowym brzmieniem przepisu bieg trzyletniego terminu przedawnienia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym będzie się rozpoczynał od dnia, w którym poszkodowany dowiedział się albo przy zachowaniu należytej staranności mógł się dowiedzieć o szkodzie i o osobie zobowiązanej do jej naprawienia.

Zmiany w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów mają charakter porządkujący w celu dostosowania do nowej regulacji.

Ustawa zawiera przepisy przejściowe. Co istotne, na podstawie art. 38 do roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej czynem niedozwolonym, powstałych przed dniem wejścia w życie ustawy, a według przepisów dotychczasowych w tym dniu jeszcze nieprzedawnionych, stosuje się przepis art. 442¹ § 1 Kodeksu cywilnego w nowym brzmieniu z tym, że jeżeli trzyletni termin przedawnienia rozpocząłby bieg przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, termin ten rozpoczyna bieg w dniu jej wejścia w życie.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa została uchwalona przez Sejm w dniu 21 kwietnia 2017 r. Projekt ustawy stanowił przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 1370). Prace nad ustawą prowadziły Komisja Gospodarki i Rozwoju oraz Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka, które przedstawiły sprawozdanie (druk sejmowy nr 1489). Projekt ustawy został dopracowany pod względem legislacyjnym. Uzupełniono słowniczek ustawy o definicje dostawcy bezpośredniego i dostawcy pośredniego (art. 2). Komisje uznały, że w przypadku gdy

podstawą ustalenia odszkodowania są ceny z daty innej niż data ustalenia odszkodowania poszkodowanemu należą się odsetki ustawowe, a nie w wysokości stopy referencyjnej NBP, jak to wynikało z przedłożenia (art. 8). Dokonano zmiany przepisu przejściowego. Przepisy dotyczące postępowania sądowego będą miały zastosowanie do wszystkich spraw wszczętych po wejściu w życie ustawy, niezależnie od tego kiedy nastąpiło naruszenie prawa konkurencji (art. 36).

W drugim czytaniu nie zgłoszono poprawek i niezwłocznie przystąpiono do trzeciego czytania.

Ustawa nie budzi zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym.

Aldona Figura

Starszy legislator