



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 27 marca 2023 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz
niektórych innych ustaw.**

(druk nr 936)

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem uchwalonej przez Sejm ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw jest implementacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w dniu 11 grudnia 2018 r. dyrektywy 2019/1 mającej na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Celem dyrektywy jest zwiększenie skuteczności egzekwowania unijnych reguł konkurencji na rynku wewnętrznym przez krajowe organy ochrony konkurencji poszczególnych państw członkowskich. Środkiem do uzyskania tego celu jest ustanowienie minimalnego zakresu uprawnień organów krajowych. Z uwagi na często nieostre granice między sprawami, w których ma zastosowanie art. 101 lub art. 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dalej „TFUE”, a sprawami, w których organy antymonopolowe działają wyłącznie w oparciu o prawo krajowe, rozwiązania zawarte w dyrektywie mają zastosowanie w obu tych obszarach.

Dyrektywa zmierza do zapewnienia, aby wszystkie krajowe organy ochrony konkurencji posiadały uprawnienia odpowiadające, co do zasady, uprawnieniom Komisji Europejskiej wynikającym z rozporządzenia Rady (WE) 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu.

Nowelizacja ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakłada między innymi:

- wprowadzenie pięcioletniej kadencji Prezesa UOKiK wybieranego przez Prezesa Rady Ministrów spośród osób wyłonionych na podstawie otwartego i konkurencyjnego naboru oraz zamkniętego katalogu przesłanek, na podstawie których Prezes UOKiK będzie mógł być odwołany;
- zmianę sposobu ustalania kary pieniężnej przez zastąpienie jej maksymalnego pułapu określonego kwotowo pułapem określonym jako procent obrotu;
- możliwość nałożenia na przedsiębiorców, w celu przymuszenia ich do wykonania nałożonych na nich obowiązków, w drodze decyzji, okresowej kary pieniężnej;
- wprowadzenie otwartego katalogu środków zaradczych o charakterze strukturalnym;
- sporządzanie uzasadnienia zarzutów na etapie wszczęcia postępowania;
- możliwość pozyskiwania informacji od osób fizycznych;
- doprecyzowanie zasad zwracania się o pomoc Policji w toku kontroli i przeszukania;
- zmiany dotyczące współpracy państw członkowskich w zakresie czynności dochodzeniowych, notyfikacji oraz egzekucji decyzji o nałożeniu kar pieniężnych;
- nową procedurę zaskarżania oraz doręczania postanowienia sądu w przedmiocie wniosku organu o zgodę na przeprowadzenie przeszukania;
- wprowadzenie możliwości pociągnięcia do odpowiedzialności również przedsiębiorcy dominującego w przypadku gdy naruszenia ustawy poprzez zawarcie niedozwolonego porozumienia lub nadużycie pozycji dominującej dopuścił się przedsiębiorca zależny;
- możliwość ukarania za naruszenia karą pieniężną związków przedsiębiorców, w przypadku gdy dane naruszenie jest związane z działalnością jego członków;
- zmianę sposobu ustalania kary przez zastąpienie jej maksymalnego pułapu określonego kwotowo pułapem określonym jako procent obrotu;
- doprecyzowanie zasad ochrony informacji uzyskanych w postępowaniu przed Prezesem UOKiK;
- pozostawienie pism lub dokumentów, znalezionych w toku kontroli lub przeszukania, na miejscu kontroli lub przeszukania, w sytuacji gdy zawierają pisemną komunikację między kontrolowanym lub przeszukiwanym a niezależnym od niego adwokatem, radcą prawnym lub

prawnikiem z Unii Europejskiej, powstałą w celu realizacji prawa do uzyskania ochrony prawnej w związku z przedmiotem postępowania prowadzonego przez Prezesa Urzędu, w toku którego przeprowadzane jest kontrola lub przeszukanie;

- zmianę terminów przedawnienia naruszeń art. 101 lub art. 102 TFUE;
- doprecyzowanie zasad w zakresie programu łagodzenia kar;
- nową procedurę zaskarżania oraz doręczania postanowienia sądu w przedmiocie wniosku organu o zgodę na przeprowadzenie przeszukania;
- doprecyzowanie zasad zwracania się Prezesa UOKiK o pomoc Policji w toku kontroli i przeszukania;
- możliwość żądania informacji przez Prezesa UOKiK oraz zapewnienie prawa do odmowy udzielenia informacji, w tym przekazania informacji i dokumentów;
- udostępnianie przez Prezesa UOKiK wyników badań i analiz rynkowych, niezbędnych w postępowaniach prowadzonych przez Prezesa UKE, URE i KNF.

W konsekwencji tych zmian ustawa nowelizuje przepisy:

– ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego w zakresie postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów oraz w sprawie praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową przed sądem ochrony konkurencji i konsumentów co do właściwości tego sądu służące wdrożeniu art. 28 dyrektywy, dające podstawę sądowi ochrony konkurencji i konsumentów do rozstrzygania zażaleń w zakresie stosowania przepisów o wzajemnej pomocy oraz wynikające ze zmian w art. 70 ustawy (art. 2);

– ustawy z dnia z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji w zakresie umożliwienia organom egzekucyjnym realizowania wniosków o pomoc w egzekucji kar pieniężnych przesyłanych przez Prezesa UOKiK (art. 3);

– ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny polegającą na dodaniu § 6 w art. 305 KK, zgodnie z którym nie będzie podlegać karze sprawca przestępstwa określonego w art. 305 § 1 lub § 2 KK, który zawiadomił o fakcie jego popełnienia organ powołany do ścigania przestępstw, Komisję Europejską lub organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego Unii Europejskiej i ujawnił wszystkie istotne okoliczności tego przestępstwa, zanim organ powołany do ścigania przestępstw o nim się dowiedział. W art. 113l zawarto regulację przewidującą przedstawianie przez Prezesa UOKiK informacji niezbędnych do

ustalenia istnienia podstaw niepodlegania karze sprawcy przestępstwa określonego w art. 305 § 1 lub § 2 KK, w związku z zaistnieniem przesłanek z art. 305 § 6 KK, na wniosek właściwego prokuratora lub sądu lub z urzędu, lub występowanie o takie informacje do innych organów (art. 4);

– ustawę z dnia 8 marca 2013 r. o przeciwdziałaniu nadmiernym opóźnieniom w transakcjach handlowych – zmiana redakcyjna korygująca odesłanie do przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 9);

– ustawy z dnia 17 listopada 2021 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi – zmiana redakcyjna korygująca odesłanie do przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 11).

Ustawa dokonuje również zmian:

1) w ustawie z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych poprzez powierzenie Rządowej Agencji Rezerw Strategicznych zadań w zakresie usług logistycznych w szczególności usługi przechowywania, transportu, serwisowania, konserwacji, wsparcia technicznego dostosowania i skonfigurowania oraz instruktażu obsługi sprzętu, urządzeń, pojazdów, oprogramowania oraz innych wyrobów, w tym medycznych, służących zwiększaniu, utrzymaniu lub poprawie możliwości funkcjonalnych osób niepełnosprawnych oraz w zakresie dokonywać, na zlecenie i na rzecz Funduszu, zakupów sprzętu, urządzeń, pojazdów, oprogramowania oraz innych wyrobów, w tym medycznych, służących zwiększaniu, utrzymaniu lub poprawie możliwości funkcjonalnych osób niepełnosprawnych (art. 5);

2) w ustawie z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych poprzez doprecyzowanie przepisów dotyczących zasad podlegania ubezpieczeniu społecznemu przez osobę pobierającą specjalny zasiłek opiekuńczy, świadczenie pielęgnacyjne albo zasiłek dla opiekuna (art. 6);

3) w ustawie z dnia 25 czerwca 1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej poprzez określenie zasad udzielania zamówień publicznych przez Polską Organizację Turystyczną (art. 7);

4) w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych poprzez wydłużenie prawa do pobierania specjalnego zasiłku opiekuńczego oraz prawa do

świadczenia pielęgnacyjnego dla uprawnionych osób do ostatniego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpił zgon osoby wymagającej opieki i nie traci go pomimo zbiegu z uprawnieniami z innych tytułów oraz pracy zarobkowej (art. 8);

5) w ustawie z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych poprzez uchylenie przepisu na podstawie którego przedłużona była ważność orzeczeń o niepełnosprawności albo orzeczenia o stopniu niepełnosprawności w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii (art. 10).

Ustawa zawiera przepisy przejściowe służące wdrożeniu przepisów nowelizowanych ustaw.

Przepisy przejściowe rozstrzygają, że dotychczasowe przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów znajdą zastosowanie odpowiednio do:

- spraw wszczętych przed wejściem w życie ustawy;
- praktyk ograniczających konkurencję zaniechanych przed dniem wejścia w życie ustawy – stosuje się przepisy art. 93 ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym;
- wniosków o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie złożonych przed dniem wejścia w życie ustawy;
- zgód na przeprowadzenie przeszukania przez Prezesa Urzędu udzielonych przez sąd ochrony konkurencji i konsumentów przed dniem wejścia w życie ustawy
- kontroli i przeszukań, prowadzonych przez Prezesa Urzędu w przypadkach, o których mowa w art. 105i ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, rozpoczętych przed dniem wejścia w życie ustawy;
- aktu wykonawczego w sprawie programu łagodzenia kar – przewiduje się utrzymanie w mocy obecnego rozporządzenia wydanego na podstawie art. 113k ustawy do czasu wydania nowego rozporządzenia, nie dłużej jednak niż przez 6 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy;

– wniosków, o których mowa w art. 91 ust. 1 i art. 105n ust. 2 i 3 ustawy zmienianej w art. 1, co do których przed dniem wejścia w życie ustawy nie zostało wydane postanowienie, o którym mowa w art. 105n ust. 4 ustawy.

Do postępowań niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy znajdują zastosowanie nowe art. 113p i art. 113q ustawy dotyczące możliwości wystąpienia przez Prezesa Urzędu do innego organu ochrony konkurencji z wnioskiem o powiadomienie podmiotu, w stosunku do którego Prezes Urzędu podjął czynności w ramach sprawowania kontroli nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców art. 101 lub art. 102 TFUE, o decyzjach, postanowieniach oraz innych dokumentach dotyczących stosowania art. 101 lub art. 102 TFUE, w tym dokumentach dotyczących egzekwowania decyzji o nałożeniu kar pieniężnych lub okresowych kar pieniężnych, których adresatem jest ten podmiot.

Występowanie na podstawie art. 113r ustawy z wnioskiem o egzekucję w innym państwie członkowskim UE kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa UOKiK będzie możliwe w stosunku do kar, które zostały nałożone w drodze decyzji nie wcześniej niż w dniu wejścia w życie ustawy.

Urzędujący w dniu wejścia Prezes UOKiK rozpocznie nową, 5 letnią kadencję z dniem wejścia w życie ustawy.

Co do zasady, ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę w dniu 9 marca 2023 r. Projekt ustawy stanowił przedłożenie rządowe (druk sejmowy nr 2990). Prace nad ustawą prowadziła Komisja Gospodarki i Rozwoju. Komisja wprowadziła poprawki redakcyjne, doprecyzowujące ustawę oraz uzupełniła ustawę o nowelizację 5 ustaw zakresem niepowiązanych ze złożonym przez projektodawcę projektem ustawy (sprawozdanie w druku sejmowym nr 3048).

W drugim czytaniu zgłoszono 12 poprawek (druk sejmowy nr 3048-A).

Sejm przyjął 6 poprawek, które miały na celu doprecyzowanie i ujednolicenie przepisów ustawy.

III. Uwagi szczegółowe

1) W art. 1 w pkt 11, w art. 31aa w ust. 1 w pkt 3 ustawa posługuje się pojęciem „zasoby”. Ustawa w pozostałym zakresie nie posługuje się takim pojęciem i nie wiadomo do czego je odnieść. Wydaje się, że należałoby doprecyzować przepis tak, aby nie budził wątpliwości interpretacyjnych. Przepis jest odzwierciedleniem treści art. 4 ust. 4 dyrektywy 2019/1 z tym, że przepis dyrektywy posługuje się rozwinięciem o jakie zasoby chodzi. Proponuje się doprecyzować przepis ustawy mając na uwadze treść dyrektywy 2019/1.

Propozycja poprawki:

– w art. 1 w pkt 11, w art. 31aa w ust. 1 w pkt 3 wyraz „zasobach,” zastępuje się wyrazami „zasobach osobowych, finansowych i technologicznych,”;

2) Dodawana w art. 1 w pkt 49 będzie zawarta w rozdziale 2 działu VII, powinna zatem być zapisana w art. 1 w pkt 48 jako zmiana objęta zmianą brzmienia całego rozdziału 2.

Propozycja poprawki:

– w art. 1:

a) w pkt 48 w rozdziale 2 po art. 113k dodaje się art. 113l w brzmieniu:

„Art. 113l. 1. Prezes Urzędu na wniosek właściwego prokuratora lub sądu lub z urzędu:

- 1) przekazuje informacje niezbędne do ustalenia istnienia podstaw niepodlegania karze sprawcy przestępstwa określonego w art. 305 § 1 lub 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2022 r. poz. 1138, 1726, 1855, 2339 i 2600 oraz z 2023 r. poz. 289 i poz....), w związku z zaistnieniem przesłanek, o których mowa w art. 305 § 6 tej ustawy;
- 2) występuje do Komisji Europejskiej lub organu ochrony konkurencji innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej o przekazanie informacji niezbędnych do ustalenia istnienia podstaw niepodlegania karze sprawcy przestępstwa określonego w art. 305 § 1 lub 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, w związku z zaistnieniem przesłanek, o których mowa w art. 305 § 6 tej ustawy.

2. Przepis ust. 1 nie wyłącza obowiązków, o których mowa w art. 15 § 2 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego.”

b) skreśla się pkt 49;

3) W art. 21 proponuje się poprawkę redakcyjną.

Propozycja poprawki:

– w art. 21 skreśla się wyraz „licząc”;

4) W trakcie prac nad ustawą w Sejmie, pomiędzy I a II czytaniem Komisja Gospodarki i Rozwoju zaaprobowała poprawki zmierzające do uzupełnienia ustawy o nowelizację 5 ustaw. Zmiany te zawarto w art. 5–8 i art. 10 ustawy. Takie procedowanie zmian legislacyjnych budzi wątpliwości co do ich dopuszczalności na gruncie Konstytucji z uwagi na brak związku wprowadzonych do ustawy zmian z przedmiotową ustawą, w szczególności z projektem ustawy wniesionym do Sejmu przez przedkładającego go wnioskodawcę.

Nie odnosząc się do zasadności i wagi rozwiązań zawartych w art. 5–8 i art. 10 ustawy należy wskazać, że ich zakres zdecydowanie wykracza poza przedmiot i charakter opiniowanej ustawy. Rozwiązania w nich zaproponowane powinny znaleźć się w odrębnej ustawie. Dotyczą one zupełnie innych zagadnień i nie są związane z implementacją dyrektywy 2019/1.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego podstawowe treści, które znajdują się ostatecznie w ustawie, powinny przebyć pełną drogę procedury trzech czytań, a więc muszą być objęte materiają projektu przekazanego do Sejmu (art. 118 i art. 119 Konstytucji).

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny „treść zgłoszonych podczas rozpatrywania projektu ustawy przez Sejm poprawek nie może iść tak daleko, aby uczynić przedmiotem kolejnych czytań projekt, którego zakres w takim stopniu różni się od złożonej inicjatywy ustawodawczej, że jest to w istocie projekt „innej” ustawy”.

W wyrokach K 37/03 oraz K 45/05 Trybunał wskazał, że „wnoszenie poprawek oznacza prawo składania wniosków, polegających na propozycji wykreślenia, dopisania lub zastąpienia innymi określonych wyrazów lub określonej części projektu ustawy, niemniej prawo przedkładania poprawek nie może przekształcać się w surogat prawa inicjatywy ustawodawczej”. W orzeczeniach wskazuje się również, że dopuszczalny zakres poprawek

nie powinien wychodzić poza zakres przedmiotowy projektu, lecz generalnie pogłębiać ten zakres (K 3/98).

W orzeczeniu z dnia 24 marca 2009 r. (sygn. akt K 53/07), Trybunał rozpatrywał dopuszczalność poprawki zgłoszonej w Sejmie w trakcie posiedzenia komisji przed drugim czytaniem. W dniu 8 czerwca 2006 r. do ustawy o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, w trakcie posiedzenia połączonych sejmowych Komisji Infrastruktury oraz Komisji Rodziny i Praw Kobiet zgłoszono m.in. poprawkę polegającą na dodaniu do ustawy art. 15, który modyfikował zasady udzielania kredytów przez spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe.

Trybunał Konstytucyjny uznał, że analizowana poprawka stanowiła nowość normatywną, wychodząc poza zakres projektu ustawy, podlegający procedurze legislacyjnej określonej przez przepisy Konstytucji i Regulamin Sejmu. Wyjście wspomnianej poprawki poza materialny zakres projektu ustawy o finansowym wsparciu rodzin spowodowało naruszenie tożsamości tego projektu ustawy. W konsekwencji naruszony został również art. 119 ust. 1 Konstytucji. W trzech czytaniach nie był rozpatrywany ten sam projekt ustawy, skoro poprawka wychodząca poza tożsamość materialną projektu rządowego nie była rozpatrywana w trzech czytaniach.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego art. 5–8 oraz 10 opiniowanej ustawy mogą być uznane za niezgodne z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 Konstytucji.

Efektom nowelizacji ustaw zawartych w art. 5–8 oraz art. 10 ustawy będą skutki finansowe działań podejmowanych na ich podstawie. Propozycje nowelizacji tych ustaw nie przeszły pełnej procedury trzech czytań i wykroczyły poza materię projektu ustawy przekazanej przez rząd do Sejmu, nie mogły być objęte pełnym rozmysłem legislacyjnym i obowiązkowymi konsultacjami społecznymi.

Mając na uwadze powyższe proponuje się rozważenie skreślenia budzących wątpliwości przepisów.

Propozycja poprawek:

- skreśla się art. 5 oraz art. 22;
- skreśla się art. 6;
- skreśla się art. 7;
- skreśla się art. 8 oraz art. 27;
- skreśla się art. 10 oraz art. 23–26;

– art. 28 otrzymuje brzmienie:

„Art. 28. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.”.

Aldona Figura

Główny legislator