

**Kamil Weber**

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0009-0004-1546-0808

**WPŁYW PRYWATNOPRAWNEGO DOCHODZENIA  
ROSZCZEŃ ODSZKODAWCZYCH NA SKUTECZNOŚĆ  
PUBLICZNEGO PRAWA KONKURENCJI****Wprowadzenie**

W ostatnich latach można zauważyć wzmożone promowanie prywatnego egzekwowania roszczeń z tytułu naruszenia prawa konkurencji (*private enforcement*). Przejawia się to dla poszkodowanych nowymi instytucjami i wieloma udogodnieniami zawartymi w dyrektywie 2014/104/UE<sup>1</sup>. Wdrożono je za pomocą ustawy o roszczeniach<sup>2</sup>, która weszła w życie 27 czerwca 2017 r. Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.r.n.s., który definiuje naruszenie prawa konkurencji, zakresem przedmiotowym tej ustawy objęto pogwałcenie zakazów określonych w art. 101 i 102 TFUE oraz odpowiednio art. 6 i 9 u.o.k.k.<sup>3</sup>, co oznacza, że obejmuje on antykonkurencyjne porozumienia (przede wszystkim kartele), a także nadużywanie pozycji dominującej. Na drodze publicznoprawnej wykrywaniem i karaniem tych naruszeń zajmuje się organ ochrony konkurencji. Jednak, rzecz jasna, wskutek postępowania antymonopolowego poszkodowani nie otrzymują odszkodowania, sprawcy karani są tylko sankcjami administracyjnymi. Aby uzyskać naprawienie szkody antymonopolowej, muszą pozwać naruszcycieli w oparciu o ustawę o roszczeniach.

Takie postępowania wywierają znaczny wpływ również na publiczną ochronę prawa konkurencji. Jak słusznie uznał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w wyroku w sprawie *Crehan* – będącym podstawą dla rozwoju *private*

<sup>1</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/104/UE z 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 (Dz. U. UE. L. 2014, nr 349, s. 1).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 21 kwietnia 2017 r. o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji (Dz.U. poz. 1132), dalej: u.r.n.s.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2023, poz. 1689 ze zm.), dalej: u.o.k.k.

*enforcement* – pełna skuteczność (*effet utile*) unijnych reguł konkurencji została zakwestionowana, gdyby „każda osoba nie mogła żądać naprawienia szkody, która została jej wyrządzona przez umowę lub zachowanie mogące ograniczyć lub zakłócić konkurencję”<sup>4</sup>. Prywatno- i publicznoprawny model egzekwowania prawa konkurencji powinny jak najlepiej wykorzystywać ich zalety i tym samym minimalizować wady, co oznacza wzajemne równoważenie się tych systemów. Należy zauważyć, że nie wyklucza to uprzywilejowania któregoś z dwóch trybów w pewnym zakresie, aby zapewnić skuteczność egzekwowania prawa konkurencji<sup>5</sup>. Dlatego też celem niniejszego artykułu uczyniono ukazanie, jakie instytucje *private enforcement* oddziałują pozytywnie, a jakie negatywnie na zasadę skuteczności publicznego prawa ochrony konkurencji, wpływ ten bowiem przenika wielopłaszczyznowo. Przy tym zostaną zasugerowane rozwiązania mogące bardziej sprzyjać efektywności publicznego wykonywania prawa konkurencji.

Wydaje się, że ograniczyć pejoratywne oddziaływanie na *public enforcement* może rozszerzenie definicji programu łagodzenia kar również na inne naruszenia niż kartele. Należy także scharakteryzować swoisty wentyl bezpieczeństwa zawarty w art. 21 ust. 4 pkt 3, którym może posłużyć się sąd, oddalając wniosek o ujawnienie dowodu, jak i najważniejsze cechy tej instytucji. Warto zwrócić uwagę, iż niektóre rozwiązania tylko z pozoru mogą wspomóc publiczny model ochrony konkurencji, a w rzeczywistości ich konsekwencje wpływają negatywnie na publiczne i prywatne egzekwowanie prawa konkurencji. Najlepszym tego przykładem jest postulat całkowitego zniesienia odpowiedzialności cywilnoprawnej podmiotu zwolnionego z kary. Powyższe tezy należy rozpatrzyć, odwołując się również do orzecznictwa TSUE, bowiem w szeregu przypadków analizuje on istotne sprawy wykraczające poza regulacje dyrektywy 2014/104/UE, uzupełniając jej luki<sup>6</sup>.

Niniejszy artykuł opracowano przy użyciu metody teoretyczno-prawnej – badano działania poszczególnych instytucji prawnych w kontekście ich wpływu na efektywność publicznego prawa konkurencji. Z kolei podsumowanie opracowania przygotowano na drodze syntezy, formułując wnioski związane z celem i tezami artykułu.

## Program łagodzenia kar

Wiele praktyk ograniczających konkurencję jest ujawnianych poprzez złożenie wniosku *leniency* przez podmiot dopuszczający się naruszenia reguł konkurencji.

---

<sup>4</sup> Wyrok TSUE z 20 września 2001 r. w sprawie C-453/99 *Courage Ltd vs. Bernard Crehan i in.*, Lex nr 83373, pkt 26.

<sup>5</sup> A. Jurkowska-Gomułka, *Publiczne i prywatne egzekwowanie zakazów praktyk ograniczających konkurencję*, Warszawa 2013, s. 47–49.

<sup>6</sup> K. Kohutek, *Dyrektywa odszkodowawcza: w kierunku harmonizacji zasad dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej naruszeniem prawa konkurencji*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2021, nr 1, s. 31.

Z tego względu ustawodawca stanął przed trudnym wyzwaniem mającym na celu nie zniechęcić naruszcycieli do zgłaszania czynów naruszających konkurencję. Z braku legalnej definicji konkurencję należy rozumieć jako współzawodnictwo przedsiębiorców, którzy wprowadzają lub mogą wprowadzić albo nabywają lub mogą nabywać w tym samym czasie towary na rynku właściwym<sup>7</sup>.

Sprawcy mogą się obawiać, że przyznając się dobrowolnie przed organem antymonopolowym, z jednej strony skorzystają ze zmniejszenia kar pieniężnych, ale z drugiej strony narażają się bardziej na powództwa odszkodowawcze. W związku z tym prawodawca zastosował nowe instytucje mające na celu zbalansowanie interesu publicznego i prywatnego. Poza materiał niniejszego opracowania pozostaje wyjaśnienie szeregu pojęć związanych z programem łagodzenia kar (*leniency*). Jednak z racji istotnego znaczenia dla efektywności i dalszego zrozumienia zakresu przedmiotowego omawianych instytucji niezbędne jest wyjaśnienie zakresu pojęcia *program łagodzenia kar* na gruncie ustawy o roszczeniach.

Definicje programu łagodzenia kar, oświadczenia w jego ramach oraz podmiotu zwolnionego z kary są związane z instytucją odstąpienia od wymierzenia lub obniżenia kary pieniężnej, o której mowa w 2 rozdziale u.o.k.k. Co istotne, program łagodzenia kar na płaszczyźnie ustawy o roszczeniach dotyczy jedynie karteli. Natomiast regulacje znane z u.o.k.k. stosuje się do wszystkich antykonkurencyjnych porozumień. Zatem przez pojęcie programu łagodzenia kar na gruncie ustawy o roszczeniach należy rozumieć jedynie te sytuacje odstąpienia od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenia w rozumieniu u.o.k.k., które odnoszą się do uczestników kartelu. Analogicznie, podmiotem zwolnionym z kary na gruncie ustawy o roszczeniach jest wyłącznie uczestnik kartelu, a nie innego naruszenia prawa konkurencji<sup>8</sup>. Wydaje się, że należy przychylić się do stanowiska Stowarzyszenia Prawa Konkurencji, iż jest to ograniczenie zbyt daleko idące<sup>9</sup>. Z jednej strony przynosi to korzyści dla poszkodowanego, który nie zderza się z ograniczeniami w zakresie odpowiedzialności solidarnej i możliwości ujawnienia dowodów w przypadku innych naruszeń niż kartele. Z drugiej strony sprawcy naruszeń prawa konkurencji niebędący uczestnikami kartelu mogą nie skorzystać z programu *leniency* z obawy przed dotkliwymi finansowo powództwami odszkodowawczymi, co wpływa na skuteczność wykrywania naruszeń, a *ergo* i działania publicznego prawa konkurencji. Należy zauważyć, iż tylko 2% spraw z zakresu *private enforcement* jest wszczynane bez uprzedniej decyzji organu ochrony konkurencji<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> J. Olszewski, *Nadzór nad koncentracją przedsiębiorców jako forma prewencyjnej ochrony konkurencji*, Rzeszów 2004 s. 38.

<sup>8</sup> Rządowy projekt ustawy, druk sejmowy nr 1370, uzasadnienie, 8.03.2017 r., s. 5–6.

<sup>9</sup> Uwagi Stowarzyszenia Prawa Konkurencji do projektu ustawy o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji, sporządzone 29 listopada 2016 r., s. 1–2, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12292051/katalog/12389791#12389791> (3.03.2024).

<sup>10</sup> J.F. Laborde, *Cartel damages actions in Europe: How courts have assessed cartel overcharges*, „Concurrences” 2021, no. 3, 102086, s. 236.

Dlatego też wydaje się, że wyżej należy postawić interes publicznoprawny, przejawiający się w wykrywaniu antykonkurencyjnych porozumień, niż interes jednostki, ponieważ nawet dla poszkodowanych bardziej korzystna będzie decyzja organu antymonopolowego skutkująca zgodnie z art. 30 u.r.n.s. domniemaniem naruszenia prawa konkurencji niż większe możliwości ujawniania dowodów i brak ograniczeń w zakresie odpowiedzialności solidarnej.

W celu znalezienia balansu, który pozwoliłby zapewnić funkcję odstraszącą przed dokonaniem naruszenia prawa konkurencji, a zarazem nie odpychałby naruszcycieli od programu *leniency*, wprowadzono dwie instytucje mające temu sprzyjać. Obie ograniczają negatywny wpływ prywatnoprawnego dochodzenia roszczeń na publiczne egzekwowanie prawa konkurencji.

## Ograniczenie odpowiedzialności solidarnej

Pierwszą regulacją, która zapewnia skuteczność publicznoprawnego trybu wykonywania prawa konkurencji, jest ograniczenie odpowiedzialności solidarnej podmiotu zwolnionego z kary. Należy pamiętać, że art. 11 ust. 1 dyrektywy 2014/104/UE zobowiązuje państwa członkowskie, by przedsiębiorstwa naruszające reguły konkurencji odpowiadały solidarnie za ten delikt. W związku z tym, iż taka regulacja znana jest już polskiemu prawu i należy stosować do niej przepisy k.c.<sup>11</sup>, to u.r.n.s. nie zawiera szczegółowych regulacji w tej materii<sup>12</sup>. Komisja Europejska uznała, że skoro sprawca pierwszy przyzna się przed organem antymonopolowym oraz wskaże pozostałych uczestników kartelu i swoją w nim rolę, to zasługuje na lepszą ochronę przed powództwami antymonopolowymi niż inni sprawcy naruszenia<sup>13</sup>. Zmniejsza to również wielkość szkody, jaka mogłaby zostać spowodowana, gdyby kartel wciąż istniał. Co więcej, jak wskazano w motywie 38 dyrektywy 2014/104/UE, takie podmioty są dużo bardziej narażone na pozew w ramach prywatnego egzekwowania prawa konkurencji. Wynika to z tego, iż podmiot korzystający z programu łagodzenia kar zasadniczo nie wniesie odwołania od (korzystnej dla siebie) decyzji organu ochrony konkurencji, a co za tym idzie, może zostać pozwany jako pierwszy<sup>14</sup>. Ograniczenie tej odpowiedzialności musiało nastąpić w oparciu o zasadę skuteczności prywatnego systemu

---

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2023, poz. 1610 ze zm.), dalej: k.c.

<sup>12</sup> P. Podrecki [w:] *Roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji. Komentarz*, red. A. Piszcz, A. Stawicki, D. Wolski, Warszawa 2018, LEX, art. 5.

<sup>13</sup> K. Lis-Zarrias [w:] *Ustawa o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji. Komentarz*, red. K. Lis-Zarrias, P. Machnikowski, Warszawa 2018, art. 5, nb. 7.

<sup>14</sup> H. Parmentier, *Directive 2014/104 an overview* [w:] *Private Enforcement of Competition Law in Europe Directive 2014/104/EU and Beyond*, red. R. Amaro, Bruylant 2021, s. 27.

ochrony konkurencji, uważając, by nie uczynić korzystania z unijnego prawa w praktyce niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym<sup>15</sup>. Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.r.n.s. sprawca, który został zwolniony z kary, odpowiada solidarnie wobec swoich nabywców lub dostawców bezpośrednich lub pośrednich. Natomiast wobec innych poszkodowanych naruszeniem prawa konkurencji będzie ponosił taką solidarną odpowiedzialność, wyłącznie gdy nie będzie istniała możliwość uzyskania pełnego odszkodowania od innych przedsiębiorców, którzy naruszyli w przedmiotowej sprawie reguły konkurencji. Zatem jeśli poszkodowany nie będzie mógł wyegzekwować całości odszkodowania, to ochrona podmiotów zwolnionych z kary będzie znacząco ograniczona<sup>16</sup>.

Biorąc to pod uwagę oraz fakt, że informacje uzyskane od podmiotu, który pierwszy zgłosił się do *leniency*, mają niebagatelne znaczenie i często tylko dzięki nim organ antymonopolowy, a nawet poszkodowani dowiadują się o naruszeniu prawa konkurencji, należy się zastanowić, czy dla skuteczności prawa konkurencji nie należałoby podmiot zwolniony z kary w postępowaniu antymonopolowym zwolnić również całkowicie z odpowiedzialności cywilnoprawnej. Jednak takie rozwiązanie stworzyłoby trzy negatywne konsekwencje. Po pierwsze, wówczas podmioty, którym nie groziłaby żadna odpowiedzialność, celowo mogłyby wyolbrzymiać skutki ekonomiczne kartelu, by zaszkodzić konkurentom w ich przyszłych powództwach odszkodowawczych. Natomiast *de lege lata* ich oświadczenia w ramach programu łagodzenia kar wykazują wysoką wartość dowodową, gdyż mają oni świadomość, że również od nich można żądać odszkodowania. Po drugie, często organ antymonopolowy do uzyskania potrzebnych dowodów potrzebuje ich także od drugiego i kolejnych podmiotów, które wzięły udział w *leniency*. Z kolei gdyby wiedziały one, że grozi im większa odpowiedzialność cywilnoprawna, ponieważ podmiot, który pierwszy przyznał się do winy, nie zostanie pozwany, to mogłyby nie przejawiać chęci do zgłoszenia się. To prowadziłoby do niezbrania potrzebnych dowodów w postępowaniu antymonopolowym<sup>17</sup>. Po trzecie, takie rozwiązanie poprzez zmniejszenie się liczby podmiotów, w stosunku do których można wysunąć roszczenia, zagrażałoby pełnemu prawu do odszkodowania, które przysługuje każdemu poszkodowanemu naruszeniem prawa konkurencji<sup>18</sup>. Zatem wydaje się że wystarczające jest zastosowanie tylko ograniczenia odpowiedzialności, a nie rozszerzenie na całkowite

---

<sup>15</sup> Opinia Rzecznika Generalnego Athanasiosa Rantosa przedstawiona 28 października 2021 r. w sprawie C-267/20 *AB Volvo, DAF TRUCKS NV v. RM*, EU:C:2021:884 pkt 93. Zob. również art. 4 dyrektywy 2014/104/UE.

<sup>16</sup> P. Podrecki [w:] *Roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji. Komentarz*, red. A. Piszcz, A. Stawicki, D. Wolski, Warszawa 2018, LEX, art. 5.

<sup>17</sup> W.P.J. Wils, *Should the EU Competition Damages Directive be revised to grant companies that have received immunity from fines under the competition authorities' leniency programmes also immunity from damages?*, *Wirtschaft und Wettbewerb* 2023, s. 41.

<sup>18</sup> Wyrok TSUE z 20 września 2001 r. w sprawie C-453/99, pkt 26.

z niej zwolnienie. Należy zauważyć, iż prawodawca i tak przyznał znaczący przywilej pozwanym w ramach powództw odszkodowawczych, gdyż jako nie-liczni w polskim porządku prawnym mogą korzystać z ograniczeń odpowiedzialności solidarnej.

Skuteczność publicznego modelu ochrony konkurencji byłaby bardziej zabezpieczona, gdyby rozszerzono te regulacje również na innych beneficjentów programu łagodzenia kar, a nie tylko podmiot zwolniony z kary. Jednak konsekwencją tego byłoby zbyt duże osłabienie atrakcyjności *private enforcement*, która również ma swój istotny wpływ na cele prawa konkurencji. Dlatego też nie ma potrzeby aż takiego uprzywilejowania podmiotu, który nie zgłosił jako pierwszy naruszenia prawa konkurencji.

Dodatkowo na podstawie art. 10 u.r.n.s. w zakresie nieuregulowanym należy stosować przepisy k.c. o czynach niedozwolonych. Wynika z tego, że roszczenia regresowe będą w szczególności regulowane przez art. 441 k.c., z czego wynika, iż zakres takiego roszczenia należy ustalić w zależności od konkretnych okoliczności, takich jak rola sprawcy, jego obroty czy też udział w rynku. Jednak na korzyść podmiotu zwolnionego z kary unormowano wyjątek zakładający, że naruszciciel prawa konkurencji, który naprawił szkodę, nie może żądać od takiego podmiotu kwoty, która byłaby wyższa niż wysokość wyrządzonej przez beneficjenta programu *leniency* szkody jego nabywcom bezpośrednim lub pośrednim lub dostawcom bezpośrednim lub pośrednim<sup>19</sup>. Należy to traktować jako kolejne paternalistyczne zachowanie ustawodawcy wobec podmiotu zwolnionego z kary w ramach *private enforcement*.

## Ograniczenie możliwości wyjawiania środków dowodowych

Ochrona beneficjentów programu *leniency* jest kluczowa, biorąc pod uwagę ich użyteczność przy identyfikowaniu i eliminowaniu naruszeń reguł konkurencji, czego bezpośrednim skutkiem jest zwiększenie efektywności publicznego wykonywania prawa konkurencji. Jednak skuteczność tych programów, a co za tym idzie – całego publicznoprawnego systemu ochrony konkurencji może być zagrożona przez udostępnianie dokumentów złożonych w ramach programu łagodzenia kar powodom chcącym wystąpić z roszczeniami odszkodowawczymi. Z tegoż też powodu TSUE wysnuł tezę, iż podmioty zaangażowane w naruszenie prawa antymonopolowego, mając na względzie możliwość ujawnienia owych informacji w prywatnym postępowaniu odszkodowawczym, niechętnie

---

<sup>19</sup> K. Lis-Zarrias [w:] *Ustawa o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji. Komentarz*, red. K. Lis-Zarrias, P. Machnikowski, Warszawa 2018, art. 5, nb. 22.

korzystałyby z programu *leniency*<sup>20</sup>. Aby temu zapobiec, ograniczono możliwość ujawniania niektórych dowodów. Unijny prawodawca w motywie 22 dyrektywy 2014/104/EU ustanowienie takich wyjątków od wyjawiania środków dowodowych uzasadnia tym, że owa instytucja nie powinna nadto osłabiać efektywności wykonywania publicznego prawa konkurencji. Można nawet rzec, że jest to najistotniejsza regulacja chroniąca negatywny wpływ prywatnego modelu ochrony konkurencji na system publiczny.

Dowody podlegające ograniczeniom w zakresie ich ujawniania można podzielić na dwie listy – czarną i szarą. Na tzw. czarnej liście zgodnie z art. 18 ust. 1 u.r.n.s. znajdują się dowody niepodlegające ujawnieniu. Są to oświadczenia w ramach programu łagodzenia kar oraz propozycje ugodowe. W sytuacji, gdy stanowią one tylko część dokumentu, to podlega on wyjawieniu w pozostałym zakresie. Zatem takie środki dowodowe podlegają bezwzględnemu i nieograniczonemu czasowo zakazowi ich ujawniania<sup>21</sup>. Natomiast na szarej liście znajdują się dokumenty, które zasadniczo mogą podlegać wyjawieniu, ale dopiero po zakończeniu postępowania antymonopolowego. Należy zauważyć, że na spełnienie przesłanki zakończenia postępowania nie ma wpływu złożenie odwołania od decyzji organu ochrony konkurencji, ponieważ wtedy postępowanie w sprawie prowadzi sąd, a nie organ antymonopolowy. Czasową ochroną prawodawca objął informacje, które zostały sporządzone przez osobę fizyczną lub prawną specjalnie na potrzeby postępowania prowadzonego przez organ ochrony konkurencji (np. wyjaśniające pisma stron), informacje sporządzone przez ten organ i przekazane stronom w toku tego postępowania (wszelkie pisma organu) oraz wycofane propozycje ugodowe<sup>22</sup>. Przy tym nie ulega wątpliwości, że naruszytel prawa konkurencji, wiedząc o możliwości takiego wyjawienia, zostałby zniechęcony do udziału w programie *leniency*<sup>23</sup>, dlatego tak istotna jest ochrona niektórych informacji udostępnionych w ramach postępowania antymonopolowego. Należy dodać, że z powodu negatywnego wpływu na publiczny model ochrony konkurencji sąd może nakazać ujawnienie dowodu będącego w aktach organu ochrony konkurencji, tylko jeśli nie można uzyskać go od przeciwnika procesowego lub osoby trzeciej albo gdy jest to nadmiernie utrudnione<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Wyrok TSUE z 7 lipca 2015 r. w sprawie T-677/13 *Axa Versicherung AG vs. Komisja Europejskiej*, EU:T:2015:473, pkt 118. Zob. również przywołane tam orzecznictwo.

<sup>21</sup> Rządowy projekt ustawy, druk sejmowy nr 1370, s. 17–18.

<sup>22</sup> A. Gulińska [w:] *Ustawa o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji. Komentarz*, red. K. Lis-Zarrias, P. Machnikowski, Warszawa 2018, art. 18, nb. 7.

<sup>23</sup> Wyrok TSUE z 6 czerwca 2013 r. w sprawie C-536/11 *Bundeswettbewerbshörde vs. Donau Chemie AG i in.*, EU:C:2013:366, pkt 42 (dalej: wyrok w sprawie *Donau Chemie AG*).

<sup>24</sup> P. Szot, *Ułatwienia dowodowe i rozpoznawania spraw w projekcie ustawy o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 1, s. 90.

## Nieproporcjonalność wyjawienia środka dowodowego

W wyroku z 2023 r. w sprawie C-57/21 TSUE zauważył, że sądy powinny ograniczyć ujawnianie dowodów do tego, co jest ściśle istotne, proporcjonalne i konieczne, zapewniając, aby nie ingerowało to przesadnie w postępowanie antymonopolowe. Z tego względu sądy są zobowiązane do szczegółowego badania wniosku o wyjawienie środka dowodowego<sup>25</sup>. Podstawę do takiej analizy stanowi art. 21 u.r.n.s., który czyni nieproporcjonalność jedną z podstaw do oddalenia przez sąd wniosku o ujawnienie dowodu. Ogólnie rzecz biorąc, proporcjonalność można rozumieć za pomocą trzech cech, mianowicie jako przydatność do osiągnięcia zamierzonego celu, konieczność rozumianą jako niemożność osiągnięcia celu w mniej uciążliwy sposób, a także korzyść, która byłaby większa niż obciążenie podmiotu, w którego stronę wymierzono wniosek o ujawnienie dowodu. Ustawa o roszczeniach nie zdefiniowała terminu *nieproporcjonalność*, ustanawia tylko kryteria, na jakie należy zwracać uwagę, dokonując analizy tego pojęcia<sup>26</sup>. Zatem sąd jest zobligowany brać pod uwagę słuszne interesy stron oraz osoby trzeciej, która znajduje się w posiadaniu dowodu, a w szczególności musi kierować się kryteriami zawartymi w art. 21 ust. 2 u.r.n.s. W sytuacji, gdy złożono wniosek o ujawnienie dowodu, który znajduje się w posiadaniu organu antymonopolowego, sąd musi ponadto brać pod uwagę kryteria z art. 21 ust. 4 u.r.n.s.

Na szczególną uwagę zasługuje ostatnie z nich, zakładające, że sąd bierze pod uwagę także to, czy ujawnienie dowodu nie wpłynie negatywnie na skuteczność postępowań prowadzonych w ramach publicznego wykonywania prawa konkurencji. Jak zauważył K. Kohutek, wydaje się, że podwaliną do takiego uregulowania jest wyrok TSUE z 2011 r. w sprawie *Pfleiderer*<sup>27</sup>. Trybunał uznał, iż z jednej strony należy wyważyć interesy opowiadające się za wyjawieniem informacji, a z drugiej za ochroną dokumentów, które zostały dobrowolnie przekazane w ramach programu *leniency*. Ponadto według Trybunału sądy krajowe powinny wyważać te interesy tylko *ad casum*, w granicach prawa krajowego i uwzględniając wszelkie okoliczności danej sprawy<sup>28</sup>. Pewną podpowiedź w interpretacji tego kryterium stanowi motyw 23 dyrektywy 2014/104/UE. Wskazuje on na istotność przesłanki proporcjonalności przede wszystkim, jeśli wyjawienie środka dowodowego grozi zniweczeniem strategii dochodzeniowej organu

---

<sup>25</sup> Wyrok TSUE z 12 stycznia 2023 r. w sprawie C-57/21 *RegioJet a.s. vs. České dráhy a.s.*, EU:C:2023:6, pkt 72.

<sup>26</sup> P. Machnikowski[w:] *Ustawa o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji. Komentarz*, red. K. Lis-Zarrias, P. Machnikowski, Warszawa 2018, art. 21, nb. 8.

<sup>27</sup> K. Kohutek, *Szkoda antymonopolowa. Zasady odpowiedzialności oraz dochodzenia roszczeń odszkodowawczych*, Warszawa 2018, s. 229.

<sup>28</sup> Wyrok TSUE z 14 czerwca 2011 r. w sprawie C-360/09 *Pfleiderer AG vs. Bundeskartellamt*, ZOTSiS 2011, nr 6A, poz. I-5161, pkt 30–31.

antymonopolowego przez ukazanie, które z dokumentów wchodzi w akta sprawy, lub jeżeli grozi to negatywnym wpływem na współpracę przedsiębiorstw z tym organem. Należy przypomnieć, że konflikt publicznoprawnego systemu ochrony konkurencji z prywatnym został częściowo zażegnany poprzez art. 18 u.r.n.s., który zawiera regulacje związane z tzw. czarną i szarą listą dowodów podlegających ograniczeniom w zakresie ich ujawniania. Natomiast omawiana regulacja wykracza dalej, mogą bowiem pojawiać się przypadki, gdy wyjawianie środków dowodowych będzie negatywnie wpływać na skuteczność działań organu ochrony konkurencji. Przykładowo dowody znajdujące się na szarej liście w aktach zakończonego postępowania antymonopolowego mogą stanowić równocześnie dowody w innym, niezakończonym przez organ ochrony konkurencji postępowaniu. Podobnie efektywność publicznego prawa konkurencji mogłaby być zagrożona, gdyby ujawniono dowody pochodzące od anonimowej osoby, niebiorącej udziału w programie łagodzenia kar, podczas gdy to wyjawienie mogłoby sprawić, że tożsamość tej osoby zostanie odkryta<sup>29</sup>. W ramach analizy każdej sprawy sądy krajowe muszą ocenić interes wnioskodawcy co do pozyskania dostępu do dokumentów w celu wytoczenia powództwa odszkodowawczego, uwzględniając przy tym inne przysługujące mu sposobności. Z drugiej jednak strony sądy są zobowiązane wziąć pod uwagę rzeczywiste negatywne konsekwencje w świetle interesu publicznego, jakie mogą być następstwem ujawnienia dowodów. Zdecydowanie karygodne byłoby odmawianie takiego dostępu systematycznie. Każdy wniosek o wyjawienie środków dowodowych musi być poddany odrębnej, dokładnej analizie wszystkich okoliczności i interesów<sup>30</sup>.

## Podsumowanie

Dyrektywa 2014/104/UE wyszła naprzeciw oczekiwaniom związanym z zabezpieczeniem interesu publicznego, który przejawia się w chęci współpracy naruszcycieli prawa konkurencji z organami antymonopolowymi, próbując tym samym chronić zasadę skuteczności publicznego systemu prawa ochrony konkurencji.

Dokonując syntezy, należy stwierdzić, że spełniono cel artykułu. Pierwszą regulacją, która pozytywnie wpływa na efektywność *public enforcement*, jest ograniczenie odpowiedzialności solidarnej, co zachęca podmiot zwolniony z kary do udziału w programie *leniency*. Nie należy jednak iść dalej i zwalniać go z całkowitej odpowiedzialności cywilnoprawnej, gdyż zagrożi to prawu do odszkodowania, a co bardziej zaskakujące, wyrzece negatywne skutki w sferze publicznoprawnej, czego konsekwencją byłby negatywny wpływ na skuteczność tego systemu.

---

<sup>29</sup> P. Paśnik [w:] *Roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji. Komentarz*, red. A. Piszcz, A. Stawicki, D. Wolski, Warszawa 2018, LEX, art. 21.

<sup>30</sup> Wyrok w sprawie *Donau Chemie AG*, pkt 43–45.

Wydaje się jednak, że lepiej owa instytucja chroniłaby prawo konkurencji, gdyby zgodnie z główną tezą niniejszego artykułu rozszerzono definicję programu łagodzenia kar na inne porozumienia niż tylko kartele. Skutkowałoby to pozytywnym wpływem poprzez dwie instytucje. Nie-karteliści częściej braliby udział w *leniency*, ponieważ oprócz ograniczonej odpowiedzialności w przyszłych powództwach odszkodowawczych nie musieliby się również obawiać, że zostaną ujawnione informacje, które przekazali organowi ochrony konkurencji. W konsekwencji więcej naruszeń prawa konkurencji byłoby wykrywanych przez organy antymonopolowe, co skutkowałoby zwiększeniem liczby spraw *private enforcement*.

Niebagatelny pozytywny wpływ na skuteczność wykonywania prawa konkurencji ma nowa w polskiej procedurze cywilnej instytucja wyjawiania środków dowodowych. Uwzględnia ona wyważanie interesów ofiar i sprawców naruszeń, osób trzecich oraz w szczególności interesu publicznego w ramach postępowań antymonopolowych. Tej oceny muszą dokonywać sądy krajowe, uwzględniając przede wszystkim znaczenie dowodów będących przedmiotem wniosku, konieczność oraz proporcjonalność środków wiążących się z ich ujawnieniem<sup>31</sup>. Ta ostatnia przesłanka ma największe praktyczne znaczenie – wraz z ograniczeniem ujawniania dowodów znajdujących się na szarej i czarnej liście ogranicza negatywny wpływ postępowania dowodowego na skuteczność publicznego wykonywania prawa konkurencji. Jednak jej konsekwencją jest zwiększenie trudności w dochodzeniu roszczeń w ramach *private enforcement*. Pomimo tego jest to kluczowe rozwiązanie zapewniające równowagę między skutecznością prywatno- i publicznoprawnego modelu egzekwowania prawa konkurencji<sup>32</sup>.

Konkludując, można stwierdzić, że ustawodawca unijny zapewnił równowagę tych modeli, zmniejszając negatywny wpływ prywatnego dochodzenia roszczeń na publiczne wykonywanie prawa konkurencji w postaci ograniczeń w zakresie ujawniania dowodów i odpowiedzialności solidarnej podmiotu zwolnionego z kary. Jednak instytucje te nie mają charakteru komplementarnego, ponieważ mogą być stosowane tylko przy zaistnieniu pewnych przesłanek, co podobnie jak różne domniemania zawarte w ustawie o roszczeniach ma sprzyjać rozwijaniu *private enforcement*. Wydaje się, że regulacje zawarte w dyrektywie 2014/104/EU stanowią dobre rozwiązanie konfliktu dwóch modeli egzekwowania reguł konkurencji, jednak *de lege ferenda* należałoby rozważyć rozszerzenie programu łagodzenia kar na gruncie unijnym lub chociażby jedynie ustawowo odnośnie do naruszeń wywierających skutek na terytorium Polski. Jednak wszelkich ograniczeń *private enforcement* należy dokonywać ostrożnie, gdyż prywatnoprawne dochodzenie roszczeń antymonopolowych mocno wzmacnia reguły

<sup>31</sup> Opinia rzecznika generalnego M. Szpunara przedstawiona 5.05.2022 r. w sprawie C-57/21 *RegioJet a.s. vs. České dráhy a.s.*, EU:C:2022:363, pkt 39.

<sup>32</sup> K. Kohutek, *Szkoda antymonopolowa...*, s. 215.

konkurencji Unii Europejskiej ze względu na to, iż zniechęca do antykonkurencyjnych praktyk i w konsekwencji przyczynia się do zachowania skuteczności prawa konkurencji<sup>33</sup>.

## Bibliografia

- Gulińska A. [w:] *Ustawa o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji. Komentarz*, red. K. Lis-Zarrias, P. Machnikowski, Warszawa 2018.
- Jurkowska-Gomułka A., *Publiczne i prywatne egzekwowanie zakazów praktyk ograniczających konkurencję*, Warszawa 2013.
- Kohutek K., *Dyrektywa odszkodowawcza: w kierunku harmonizacji zasad dochodzenia roszczeń o naprawienie szkody wyrządzonej naruszeniem prawa konkurencji*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2021, nr 1.
- Kohutek K., *Szkoda antymonopolowa. Zasady odpowiedzialności oraz dochodzenia roszczeń odszkodowawczych*, Warszawa 2018.
- Laborde J.F., *Cartel damages actions in Europe: How courts have assessed cartel overcharges*, „Concurrences” 2021, no. 3, 102086.
- Lis-Zarrias K. [w:] *Ustawa o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji. Komentarz*, red. K. Lis-Zarrias, P. Machnikowski, Warszawa 2018.
- Machnikowski P. [w:] *Ustawa o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji. Komentarz*, red. K. Lis-Zarrias, P. Machnikowski, Warszawa 2018.
- Olszewski J., *Nadzór nad koncentracją przedsiębiorców jako forma prewencyjnej ochrony konkurencji*, Rzeszów 2004.
- Parmentier H., *Directive 2014/104 an overview* [w:] *Private Enforcement of Competition Law in Europe Directive 2014/104/EU and Beyond*, red. R. Amaro, Bruylant 2021.
- Paśnik P. [w:] *Roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji. Komentarz*, red. A. Piszcz, A. Stawicki, D. Wolski, Warszawa 2018.
- Podrecki P. [w:] *Roszczenia o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji. Komentarz*, red. A. Piszcz, A. Stawicki, D. Wolski, Warszawa 2018.
- Szot P., *Ułatwienia dowodowe i rozpoznawania spraw w projekcie ustawy o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2017, nr 1.
- Wils W.P.J., *Should the EU Competition Damages Directive be revised to grant companies that have received immunity from fines under the competition authorities' leniency programmes also immunity from damages?*, *Wirtschaft und Wettbewerb* 2023.

## Streszczenie

Zyskujące na znaczeniu prywatnoprawne dochodzenie roszczeń z tytułu naruszenia prawa konkurencji wywiera wpływ również na publicznoprawne egzekwowanie prawa antymonopolowego, w tym na jego skuteczność. Negatywne oddziaływanie starano się zmniejszyć za pomocą wdrożenia dyrektywy 2014/104/UE. Przewiduje ona nowe instytucje, takie jak ograniczenie odpowiedzialności solidarnej podmiotu zwolnionego z kary i ograniczenie możliwości wyjawiania

---

<sup>33</sup> Wyrok w sprawie *Donau Chemie AG*, pkt. 23.

środków dowodowych. Prawodawca zachowawczo stosuje ograniczenia jedynie do karteli, co tym samym zwiększa negatywne oddziaływanie na zasadę skuteczności publicznego wykonywania prawa konkurencji. Wydaje się, że ustawodawca przyjął za TSUE, że *private enforcement* również ma swój pozytywny wpływ na zasadę skuteczności publicznego prawa konkurencji poprzez zniechęcanie do jego naruszania.

*Słowa kluczowe:* prawo konkurencji, *private enforcement*, ujawnianie dowodów, zasada skuteczności, proporcjonalność, szkoda antymonopolowa, *leniency*

## **THE IMPACT OF PRIVATE ANTITRUST ENFORCEMENT ON THE EFFECTIVENESS OF PUBLIC COMPETITION LAW**

### **Summary**

The growing importance of private law antitrust enforcement also has an impact on public law antitrust enforcement, including its effectiveness. Attempts were made to reduce the negative impact by implementing Directive 2014/104/EU. It provides for new institutions, such as limiting the joint and several liability of an immunity recipient and limiting the disclosure of evidence. The legislator conservatively applies restrictions only to cartels, thereby increasing the negative impact on the principle of effective public enforcement of the law. It seems that the legislator assumed, following the CJEU, that private enforcement also has a positive impact on the principle of effectiveness of public competition law by discouraging its violation.

*Keywords:* competition law, private enforcement, disclosure of evidence, the principle of effectiveness, proportionality, antitrust damage, *leniency*