

# **Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów<sup>1</sup>**

z dnia 16 lutego 2007 r. (Dz.U. Nr 50, poz. 331)

(zm.: Dz.U. 2007, Nr 99, poz. 660, Nr 171, poz. 1206; 2008, Nr 157, poz. 976, Nr 223, poz. 1458, Nr 227, poz. 1505; 2009, Nr 18, poz. 97, Nr 157, poz. 1241; 2011, Nr 34, poz. 173; 2014, poz. 945)

---

<sup>1</sup> Niniejsza ustawa dokonuje w zakresie swojej regulacji wdrożenia dyrektywy 98/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów (Dz.Urz. UE L 166 z 11.06.1998; Dz.Urz. UE Polskie wydanie specjalne, rozdz. 15, t. 004, str. 43).



## Wprowadzenie

**Literatura:** C. Banasiński, Publicznoprawne aspekty ochrony konkurencji, w: M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski (red.), Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 2003; *tenże*, w: Polityka ochrony konkurencji i konsumentów – razem czy osobno?, Warszawa 2006; M. Bernatt, A. Jurkowska, T. Skoczny, Ochrona konkurencji i konsumentów, Warszawa 2007; M. Bernatt, B. Turno, Zasada legal privilege principle w projekcie zmiany ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, iKAR 2013, Nr 1(2); S. Gronowski, Ustawa antymonopolowa. Komentarz, Warszawa 1999; S. Gronowski, E. Wojtaszek-Mik, Ustawa antymonopolowa. Orzecznictwo. Piśmiennictwo. Przepisy, Warszawa 1998; R. Janusz, M. Sachajko, T. Skoczny, Nowa ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, KPPubl. 2001, Nr 3; A. Jurkowska, D. Miąsik, T. Skoczny, M. Szydło, Nowa UOKiK z 2007 r. – kolejny krok w kierunku doskonalenia podstaw publicznoprawnej ochrony konkurencji w Polsce, PUG 2007, Nr 4; *ciż*, Nowa UOKiK z 2007 r.: krytyczna analiza niektórych rozwiązań, PUG 2007, Nr 5; A. Jurkowska, T. Skoczny, Doktryny orzecznicze sądów wspólnotowych w sprawach konkurencji w latach 1962–2004, w: A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), Orzecznictwo sądów wspólnotowych w sprawach konkurencji w latach 1964–2004, Warszawa 2007; C. Kosikowski, T. Ławicki, Ochrona prawna konkurencji i zwalczanie praktyk monopolistycznych, Warszawa 1994; M. Krasnodębska-Tomkiel, Wspólnotowe prawo konkurencji. Skutki dla Polski, Warszawa 2006; Z. Landau, Rozwój ustawodawstwa kartelowego w Polsce międzywojennej na tle polityki kartelowej rządu, Kwartalnik Historyczny 1972, Nr 1; T. Ławicki, Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. Komentarz, Warszawa 1998; D. Miąsik, Reguła rozsądku w prawie antymonopolowym. Studium prawnoporównawcze, Kraków 2004; W. Modzelewski, Monopolistyczne praktyki przedsiębiorstw – problematyka prawna, Warszawa 1988; R. Molski, Prawo antymonopolowe w obliczu globalizacji. Kierunki rozwoju, Bydgoszcz–Szczecin 2007; A. Podolska-Meducka, Polskie ustawodawstwo kartelowe w latach 1919–1939, Warszawa 2003; T. Skoczny, Konsekwencje przyszłego systemu stosowania art. 81 i 82 TWE dla prawa i orzecznictwa w zakresie ochrony konkurencji w Polsce cz. I i II, PUE 2001, Nr 4–5; *tenże*, Przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym w świetle orzecznictwa, Warszawa 1994; S. Soltysiński, O potrzebie ustawodawstwa zwalczającego praktyki monopolistyczne i nieuczciwą konkurencję, PiP 1982, Nr 12; K. Strzyczkowski, Nowe prawo konkurencji. Uwagi o projekcie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, PUG 2000, Nr 9; M. Szydło, Nowa ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, MoP 2007, Nr 12; I. Wiszniewska, Granice kartelowo-prawne ważności licencji patentowych, Wrocław 1991; *taż*, Kartelowe zagrożenia w działalności zrzeszeń przedsiębiorstw państwowych, PUG 1983, Nr 11; *taż*, O projekcie ustawy antymonopolowej, PiP 1984, Nr 10; *taż*, Praktyki monopolistyczne w świetle ustawy antymonopolowej, PiP 1987, Nr 7; I. Wiszniewska, A. Kawecki, Problem legislacji antymonopolowej w systemie zreformowanej gospodarki, PUG 1982, Nr 12.

### Spis treści

	Nb	Nb
<b>I. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów w systemie prawa</b> . . . . .	1–6	
1. Podstawy konstytucyjne . . . . .	1	
2. OKiKU a prawo unijne . . . . .	2	
3. Miejsce OKiKU w systemie prawa . . . . .	3	
4. Terytorialny zakres zastosowania . . . . .	4	
5. Powiązanie OKiKU z innymi ustawami . . . . .	5	
6. Akty wykonawcze . . . . .	6	
<b>II. Ustawodawstwo antymonopolowe (i ochrony konsumentów) w Polsce</b> . . . . .	7–34	
<b>A. Okres przed II wojną światową</b> . . . . .	7	
1. Początki polskiego prawa antymonopolowego . . . . .	7	
<b>B. Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym z 1987 r.</b> . . . . .	8	
1. Wykluczenie regulacji antymonopolowej w ustroju centralnie zarządzanej gospodarce planowej . . . . .	8	
<b>C. Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym z 1990 r.</b> . . . . .	9–13	
1. AMopU. . . . .	9	
2. Zakres przedmiotowy AMopU . . . . .	10	
3. Związek ochrony konkurencji i ochrony konsumentów w jednym akcie prawnym . . . . .	11	
4. Urząd Antymonopolowy . . . . .	12	

5. Dorobek decyzyjny i orzecznicy związany ze stosowaniem ustawy antymonopolowej . . . . .	13	6. Terminy . . . . .	31
<b>D. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z 2000 r.</b> . . . . .	14–17	7. Nowe instytucje . . . . .	32
1. OKiKU 2000 . . . . .	14	8. Przepisy o karach . . . . .	33
2. Nowe pojęcia i instytucje prawne. . . . .	15	9. Postępowanie przed SOKiK . . . . .	34
3. Konsumentcki wymiar OKiKU 2000 . . . . .	16	<b>III. Model regulacji ochrony konkurencji i konsumentów w ustawie</b> . . . . .	35–37
4. Nowelizacje . . . . .	17	1. Model regulacji . . . . .	35
<b>E. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 r.</b> . . . . .	18–25	2. Materialny zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów . . . . .	36
1. Projekt nowej ustawy . . . . .	18	3. Metoda rozproszonej regulacji ochrony konsumentów . . . . .	37
2. Zmiany w przepisach materialnych . . . . .	19	<b>IV. Struktura ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów</b> . . . . .	38–51
3. Zmiana numeracji przepisów . . . . .	20	1. Struktura ustawy . . . . .	38
4. Nowelizacje . . . . .	21	2. Struktura działów II–IV . . . . .	39
5. Nieuczciwe praktyki rynkowe . . . . .	22	3. Dział II . . . . .	40
6. Zniesienie Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej . . . . .	23	4. Dział III . . . . .	41
7. Ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych . . . . .	24	5. Dział IV . . . . .	42
8. Zmiany w przepisach dotyczących kontroli . . . . .	25	6. Dział V . . . . .	43
<b>F. Nowelizacja z 2014 r.</b> . . . . .	26–34	7. Dział VI . . . . .	44
1. ZmOKiKU 2014 . . . . .	26	8. Rozdział I . . . . .	45
2. Projekt noweli . . . . .	27	9. Zasady prowadzenia kontroli u przedsiębiorcy w toku postępowania przed Prezesem UOKiK . . . . .	46
3. Konsultacje . . . . .	28	10. Nowe brzmienie rozdziału 5 Działu VI . . . . .	47
4. Ocena nowelizacji . . . . .	29	11. Rozdział 2 Działu VI . . . . .	48
5. Najważniejsze zmiany dokonane w przepisach o kontroli koncentracji . . . . .	30	12. Dział VII . . . . .	49
		13. Dział VIII . . . . .	50
		14. Dział IX . . . . .	51

## I. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów w systemie prawa

- 1 **1. Podstawy konstytucyjne.** Podstaw prawnych ochrony konkurencji i konsumentów należy poszukiwać w Konstytucji RP. Artykuł 76 Konstytucji RP przewiduje, że władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Przepis ten nie jest źródłem prawa podmiotowego, lecz ma charakter kierunkowy, określający politykę państwa (*M. Bernatt, A. Jurkowska, T. Skoczny, Ochrona konkurencji*, s. 23). Nakaz ochrony konkurencji nie jest co prawda wymieniony wprost w ustawie zasadniczej. Zakładając jednak, że ultiymatywnym celem ochrony konkurencji jest dobrobyt konsumentów, obowiązek działania na rzecz rozwoju konkurencji może być wywiedziony także z art. 76 Konstytucji RP (*M. Bernatt, A. Jurkowska, T. Skoczny, Ochrona konkurencji*, s. 24). Ochrona konkurencji mieści się również – jako jeden z elementów składowych – w modelu społecznej gospodarki rynkowej oraz w zasadzie wolności działalności gospodarczej wynikającej z art. 20 i 22 Konstytucji RP (zob. *Modzelewska-Wąchal, Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 9).
- 2 **2. OKiKU a prawo unijne.** Obowiązek ochrony konkurencji i konsumentów wynika również z faktu, że polska gospodarka stanowi część europejskiego rynku wewnętrznego, funkcjonującego na zasadzie „otwartej gospodarki rynkowej z wolną konkurencją” (art. 119 TFUE) [zob. *A. Wróbel, w: Wróbel (red.), Traktat*, T. I, s. 160–161]. Polska ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów odwzorowuje unijny model ochrony konkurencji, ustanowiony w art. 101–102 TFUE oraz aktach prawa wtórnego, głównie w rozporządzeniu 1/2003 (rozporządzenie Rady (WE) Nr 1/2003/WE z 16.12.2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie przepisów o konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu Dz.Urz. UE L z 2003 r. Nr 1, s. 1) oraz w rozporządzeniu 139/2004 (rozporządzenie Rady Nr 139/2004/WE z 20.1.2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw, Dz.Urz. UE L Nr 24, s. 1). Przepisy i praktyka stosowania unijnego prawa ochrony konkurencji stanowiły i nadal stanowią istotny punkt odniesienia dla stosowania także polskiego prawa ochrony konkurencji (zob. *A. Jurkowska, T. Skoczny, Doktryny orzecznicze sądów wspólnotowych w sprawach konkurencji w latach 1962–2004*, w: *A. Jurkowska, T. Skoczny (red.), Orzecznictwo sądów wspólnotowych*, s. 64–66).

**3. Miejsce OKiKU w systemie prawa.** Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów należy do sfery prawa gospodarczego publicznego (zob. *C. Banasiński*, Publicznoprawne aspekty ochrony konkurencji, w: *M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski* (red.), *Prawo gospodarcze*, 2003, s. 270–271). Inne ustawy publicznego prawa gospodarczego mogą zawierać dopuszczalne ograniczenia konkurencji lub podstawy prawne interwencji prokonkurencyjnej i prokonsumenckiej w sektorach infrastrukturalnych (*M. Bernatt, A. Jurkowska, T. Skoczny*, *Ochrona konkurencji*, s. 29–30).

**4. Terytorialny zakres zastosowania.** Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów stosowana jest eksterytorialnie – wobec tych działań antykonkurencyjnych, które wywierają skutki na obszarze RP. Praktyki, które wywierają wpływ na rynek krajowy, ale jednocześnie ich skutki mogą być odczuwalne na rynku wewnętrznym UE, podlegają przepisom TFUE, które mogą być bezpośrednio stosowane przez Prezesa UOKiK.

**5. Powiązanie OKiKU z innymi ustawami.** Powiązanie omawianej ustawy z innymi ustawami w systemie prawa następuje poprzez odesłania, jakimi posługuje się OKiKU. W sferze proceduralnej najistotniejsze są odesłania do KPA (zob. np. art. 83) oraz KPC (zob. art. 84). Co do przepisów materialnych OKiKU czyni odesłania m.in. do KC (zob. art. 4 pkt 12) oraz ZNKU (zob. art. 4 pkt 17).

**6. Akty wykonawcze.** Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów stanowi również podstawę dla kilku aktów wykonawczych. Rozporządzenia wydawane na podstawie OKiKU tworzą kilka kategorii:

- 1) rozporządzenia wyłączające spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję (zob. art. 8 ust. 3),
- 2) rozporządzenia dotyczące zgłaszania koncentracji (zob. art. 17, art. 94 ust. 6),
- 3) rozporządzenia dotyczące organizacji organu ochrony konkurencji i konsumentów (zob. art. 33 ust. 3).

## II. Ustawodawstwo antymonopolowe (i ochrony konsumentów) w Polsce

### A. Okres przed II wojną światową

**1. Początki polskiego prawa antymonopolowego.** Regulacje dotyczące ochrony konkurencji stanowią immanentną część otoczenia prawnego gospodarki wolnorynkowej. OKiKU jest trzecią z kolei ustawą antymonopolową uchwaloną w związku z procesem transformacji gospodarczej i politycznej, który rozpoczął się w Polsce w 1989 r. Początki polskiego prawa antymonopolowego sięgają już jednak okresu międzywojennego, kiedy to w 1933 r. wydana została ustawa z 28.3.1933 r. o kartelach (Dz.U. Nr 31, poz. 270 ze zm.). Regulacja ta stanowiła odpowiedź na powszechne wówczas zjawisko kartelizacji gospodarki i koncentracji środków produkcji, stanowiące m.in. wynik kryzysu gospodarczego przełomu lat 20. i 30. XX w. (*D. Miąsik*, Reguła rozsądku, s. 335 i 337; *T. Skoczny*, *Prawo konkurencji*, s. XVIII; *R. Molski*, *Prawo antymonopolowe*, s. 40–41; zob. również *A. Podolska-Meducka*, *Polskie ustawodawstwo kartelowe*, i cyt. tam literatura). Kartele definiowane były w art. 1 tej ustawy jako „umowy, uchwały i postanowienia, mające na celu drogą wzajemnych zobowiązań kontrolę lub regulowanie produkcji, zbytu, cen i warunków wymiany dóbr w dziedzinie górnictwa, przemysłu i handlu”. Istotą regulacji kartelowej z 1933 r. nie był zakaz karteli (przy jednoznacznie negatywnej ocenie porozumień między przedsiębiorcami), a jedynie „poddanie zjawiska kartelizacji pewnej kontroli ze strony państwa” oraz „zintegrowanie z polityką państwa zjawiska kartelizacji gospodarki” (*D. Miąsik*, Reguła rozsądku, s. 338; zob. także *Z. Landau*, *Rozwój ustawodawstwa kartelowego*, s. 72 i nast.). Ustawa wprowadziła obowiązek zgłaszania karteli Ministrowi Przemysłu i Handlu, który prowadził ich rejestr oraz mógł wnioskować do Sądu Kartelowego, działającego przy Sądzie Najwyższym, o rozwiązanie umowy lub zwolnienie jej uczestników z obowiązku jej wykonywania (w 1935 r. nastąpiła zmiana polegająca na tym, że rozwiązania kartelu mógł dokonać sam Minister, a jego decyzja podlegała zaskarżeniu do Sądu Kartelowego). Wniosek taki mógł być składany jedynie w sytuacji zagrożenia dla „dobra publicznego”. Organ administracji

## Wprowadzenie

dokonywał zatem indywidualnej oceny skutków konkretnego porozumienia kartelowego dla rynku i polityki państwa (*D. Miąsik*, Reguła rozsądku, s. 346).

W 1939 r. uchwalona została nowa ustawa z 13.7.1939 r. o porozumieniach kartelowych (Dz.U. Nr 63, poz. 418), jednak nie weszła ona w życie ze względu na wybuch II wojny światowej.

## B. Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym z 1987 r.

- 8 1. **Wykluczenie regulacji antymonopolowej w ustroju centralnie zarządzanej gospodarki planowej.** Wprowadzony w okresie powojennym ustrój centralnie zarządzanej gospodarki planowej wykluczał istnienie regulacji antymonopolowych, jako że państwo „tworzyło i ochraniało monopolistyczną strukturę gospodarki, w której dominował sektor państwowy” (*C. Kosikowski*, *T. Ławicki*, *Ochrona*, s. 49). Dopiero w latach 80. zwrócono ponownie uwagę na rolę mechanizmu współzawodnictwa i niezależności rynkowej przedsiębiorstw w gospodarce (zob. *I. Wiszniewska*, *Kartelowe zagrożenia*, s. 313 i nast.; *S. Sołtysiński*, *O potrzebie*, s. 105). Pierwszą powojenną ustawę antymonopolową przyjęto ostatecznie w 1987 r. (ustawa z 28.1.1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej, Dz.U. Nr 3, poz. 18 ze zm.). Regulacja ta ustanawiała bezwzględne zakazy praktyk zarówno jednostronnych, jak i wielostronnych, podejmowanych przez jednostki gospodarcze (*W. Modzelewski*, *Monopolistyczne praktyki*; *I. Wiszniewska*, *A. Kawecki*, *Problem legislacji*; *I. Wiszniewska*, *O projekcie*, s. 90; *taż*, *Praktyki monopolistyczne*, s. 32; *T. Skoczny*, *Prawo konkurencji*, s. XIX). W katalogu praktyk indywidualnych przedsiębiorstw znalazły się: narzucanie uciążliwych warunków umów, nakładanie obowiązku wyłącznych zakupów lub zawierania innych umów, pobieranie rażąco wysokich cen w rozumieniu ustawy o cenach. Wśród zakazanych porozumień znalazły się natomiast porozumienia o podziale rynku, porozumienia kontyngentowe, porozumienia ograniczające dostęp do rynku. Względnie zakazane było natomiast wykonywanie m.in. porozumień specjalizacyjnych i porozumień o wspólnych zakupach. Funkcję organu antymonopolowego pełnił Minister Finansów, którego pozycja ustrojowa jako jednocześnie – organu antymonopolowego w warunkach monopolizacji gospodarki sterowanej i reprezentanta Skarbu Państwa była „wewnętrznie sprzeczna” (*C. Kosikowski*, *T. Ławicki*, *Ochrona*, s. 51; tak również *Modzelewska-Wąchał*, *Ustawa*, s. 182). Decyzje Ministra Finansów w sprawach antymonopolowych poddane zostały kontroli NSA. O marginalnej roli ustawy z 1987 r. świadczy fakt, że na jej podstawie wydanych zostało jedynie 9 decyzji (*C. Kosikowski*, *T. Ławicki*, *Ochrona*, s. 52).

## C. Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym z 1990 r.

- 9 1. **AMopU.** Zmiany gospodarcze przełomu lat 80. i 90. wymagały tworzenia odpowiedniego instrumentarium prawnego, na które musiały złożyć się również przepisy zmierzające – w perspektywie krótkoterminowej – do demonopolizacji gospodarki, a w dłuższej perspektywie – do ochrony rodzącej się na poszczególnych rynkach konkurencji. Uchwalona w 1990 r. ustawa antymonopolowa (ustawa z 24.2.1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów, t.j. Dz.U. z 1999 r. Nr 52, poz. 547 ze zm.), która weszła w życie 13.4.1990 r. należała już do „rodziny nowoczesnych ustawodawstw ochrony konkurencji” (*T. Skoczny*, *Przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym*, s. 11). O wadze ustawy antymonopolowej w zmienionym ustroju gospodarczym świadczył fakt umieszczenia w niej preambuły (co w polskich ustawach zdarza się niezmiernie rzadko) deklarującej cele ustawy jako „zapewnienie rozwoju konkurencji, ochrony podmiotów gospodarczych narażonych na stosowanie praktyk monopolistycznych oraz ochrony interesów konsumentów”. Zdaniem wielu przedstawicieli doktryny wśród tych celów na pierwsze miejsce wysuwał się rozwój konkurencji, postrzegany jako mechanizm podnoszenia efektywności gospodarki (tak m.in. *D. Miąsik*, *Reguła rozsądku*, s. 364; *T. Skoczny*, *Prawo konkurencji*, s. XXI; *I. Wiszniewska*, *Granice kartelowo-prawne*, s. 50).
- 10 2. **Zakres przedmiotowy AMopU** obejmował dwa elementy. Po pierwsze, ustawa wyznaczona była przeciwko indywidualnym i kolektywnym praktykom monopolistycznym podmiotów gospodarczych i ich związków. Wśród praktyk pierwszego typu ustawa identyfikowała nadużycie pozycji dominującej (art. 5 AMopU) oraz zakazane działania podmiotów zajmujących na rynku pozycję monopolistyczną (art. 7 AMopU). W odniesieniu do tych ostatnich ustawa formułowała zakaz bezwzględny, zaś nadużywanie pozycji dominującej oraz porozumienia monopolistyczne

objęte były zakazem względnym, od którego odstępstwo możliwe było w ramach tzw. klauzuli rozsądku (art. 6 AMopU) – zob. *D. Miąsik*, Reguła rozsądku, s. 374–384.

Po drugie, przepisy ustawy ukierunkowane były na przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji gospodarczej prowadzącej do monopolizacji (art. 11–12 AMopU).

### 3. Związanie ochrony konkurencji i ochrony konsumentów w jednym akcie prawnym. 11

W 1996 r. nastąpiło po raz pierwszy związanie ochrony konkurencji i ochrony konsumentów w jednym akcie prawnym. Ustawą z 8.8.1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. Nr 106, poz. 496 ze zm.) organowi antymonopolowemu przyznane zostały kompetencje w obszarze ochrony konsumentów, co przejawiało się m.in. w zmianie tytułu aktu (ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie konsumentów). Do ustawy nie wprowadzono jednak przepisów materialnych służących ochronie konsumentów.

4. **Urząd Antymonopolowy.** Ustawa z 1990 r. powołała do życia Urząd Antymonopolowy (UA) o statusie centralnego, pozaresortowego organu administracji państwowej podległego Radzie Ministrów. W połowie lat 90. Urząd Antymonopolowy zmienił nazwę na Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), a na mocy ustawy o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki oraz ustawy z 20.12.1996 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z reformą funkcjonowania gospodarki i administracji publicznej oraz zmianie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. Nr 156, poz. 775) status organu antymonopolowego przyznany został Prezesowi Urzędu. Wskazane modyfikacje terminologiczne odzwierciedlają przeorientowanie polityki konkurencji z przeciwdziałania monopolizacji na ochronę konkurencji.

5. **Dorobek decyzyjny i orzecznicy związany ze stosowaniem ustawy antymonopolowej 13** z 1990 r. jest imponujący nie tylko pod względem ilościowym (ok. 20 tys. aktów stosowania prawa, w tym 600 wyroków sądowych), ale – w dużej mierze – również jakościowym (zob. komentarze do ustawy z 1990 r.: *S. Gronowski*, Ustawa; *S. Gronowski, E. Wojtaszek-Mik*, Ustawa antymonopolowa; *T. Ławicki*, Ustawa o przeciwdziałaniu; *T. Skoczny*, Przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym, s. 14). Rozwiązania wypracowane w orzecznictwie w okresie obowiązywania tej ustawy pozostały aktualne również na gruncie kolejnych aktów z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów; dorobek orzecznicy lat 1990–2000 nadal pozostaje niekiedy punktem odniesienia dla wykładni aktualnie obowiązujących przepisów oraz przedmiotem zainteresowania polskiej doktryny antymonopolowej (ochrony konkurencji).

## D. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z 2000 r.

1. **OKiKU 2000.** Ugruntowanie się w Polsce gospodarki wolnorynkowej, z którą wiązała się zmiana struktury własnościowej oraz zmiana poziomu koncentracji gospodarki (i poszczególnych rynków), jak również postępujący proces integracji Polski z Unią Europejską doprowadziły do redefiniowania modelu ochrony konkurencji i konsumentów w kolejnym akcie prawnym – ustawie z 15.12.2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.). Rządowe uzasadnienie do projektu ustawy wprost stwierdzało, że nowa regulacja jest konieczna przede wszystkim w celu podwyższenia poziomu skuteczności ochrony antymonopolowej oraz stopnia zgodności jej podstaw prawnych z unijnymi regułami ochrony konkurencji. Jako okoliczność uzasadniająca uchwalenie nowej ustawy wskazywano również wydanie Konstytucji RP z 2.4.1997 r. (*K. Strzyczkowski*, Nowe prawo konkurencji, s. 2). Nowa ustawa weszła w życie 1.4.2001 r. Przepisy materialne OKiKU 2000 w jej pierwotnym brzmieniu odnosiły się do dwóch obszarów:

- 1) opartego na zasadzie zakazu przeciwdziałania antykonkurencyjnym strategiom grupowego (porozumienia) lub indywidualnego (nadużywania pozycji dominującej) ograniczania konkurencji (art. 5–8 OKiKU 2000),
- 2) opartego na zasadzie kontroli prewencyjnej przeciwdziałania nadmiernej koncentracji (art. 12–16).

2. **Nowe pojęcia i instytucje prawne.** OKiKU 2000 r. porzuciła pojęcie „praktyk monopolistycznych” na rzecz „praktyk ograniczających konkurencję”, zrezygnowała również z pojęcia „po-

## Wprowadzenie

zycji monopolistycznej” (która stanowi kwalifikowaną postać pozycji dominującej), przejmując tym samym terminologię prawa ochrony konkurencji UE (art. 101 i 102 TFUE). Po raz pierwszy w polskim ustawodawstwie antymonopolowym pojawiła się – w odniesieniu do porozumień ograniczających konkurencję – zasada *de minimis* oraz możliwość tzw. wyłączenia grupowego.

- 16 **3. Konsumencki wymiar OKiKU 2000.** Początkowo konsumencki wymiar OKiKU 2000 sprowadzał się – tak jak w AMopU – jedynie do przyznania Prezesowi UOKiK funkcji organu polityki konsumenckiej, a niekiedy również konkretnych kompetencji w tym zakresie (zob. *R. Janusz, M. Sachajko, T. Skoczny*, Nowa ustawa, s. 179). Na podstawie ustawy z 5.7.2002 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. Nr 129, poz. 1102) do OKiKU 2000 wprowadzone zostały również konsumenckie przepisy materialne dotyczące praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (Dział IIIa OKiKU 2000).
- 17 **4. Nowelizacje.** Wśród kliku nowelizacji, jakim poddana została OKiKU 2000, należy wskazać w pierwszym rzędzie tę dokonaną ustawą nowelizacyjną z 2004 r., a podyktowaną członkostwem Polski w UE od 1.5.2004 r., od którego to momentu Prezes UOKiK uzyskał uprawnienia do bezpośredniego stosowania art. 101 i 102 TFUE (zob. *T. Skoczny*, Konsekwencje przyszłego systemu; *M. Krasnodębska-Tomkiel*, Wspólnotowe prawo konkurencji).

## E. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 r.

- 18 **1. Projekt nowej ustawy.** W 2006 r. powstał projekt nowej regulacji o ochronie konkurencji i konsumentów, a konieczność uchwalenia nowej ustawy uzasadniona została potrzebą implementacji rozwiązań instytucjonalno-proceduralnych przewidywanych przez rozporządzenie 2006/2004 (rozporządzenie Rady i Parlamentu Europejskiego (WE) Nr 2006/2004 z 27.10.2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów (Dz.Urz. UE L Nr 364, s. 1). Dodatkowo w uzasadnieniu projektu ustawy wskazano na „konieczność wprowadzenia istotnych zmian w stosunku do ustawy z 15.12.2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów” (Uzasadnienie do projektu OKiKU, s. 1). Ostateczna treść ustawy uchwalonej 16.2.2007 r. (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) nie usunęła wątpliwości co do tego, że działaniem racjonalniejszym niż wydawanie nowego aktu byłaby nowelizacja (nawet obszerna) OKiKU 2000 (zob. *A. Jurkowska, D. Miąsik, T. Skoczny, M. Szydło*, Nowa UOKiK z 2007 r. – kolejny krok, s. 2). Za stanowiskiem tym przemawia choćby to, że obecnie obowiązująca ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów powieliła podział na działy i rozdziały OKiKU 2000 oraz – jak przyznali sami twórcy projektu – „zachowuje zdecydowaną większość rozwiązań zawartych w obowiązującej ustawie” (Uzasadnienie do projektu OKiKU, s. 2). Ustawodawca zdecydował się jedynie na dwa nowe rozwiązania „o dużym ciężarze gatunkowym”, do których należą:
- 1) rezygnacja ze wszczynania na wniosek postępowań antymonopolowych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów;
  - 2) wprowadzenie możliwości stosowania kar pieniężnych wobec przedsiębiorców naruszających zbiorowe interesy konsumentów (zob. Uzasadnienie do projektu OKiKU, s. 2).
- Trzecią istotną zmianą było przywrócenie niezależności Prezesa UOKiK (zob. poniżej, Nb 22).
- 19 **2. Zmiany w przepisach materialnych.** Jednocześnie, uchwalając nowy akt, ustawodawca nie zdecydował się na takie zmiany w przepisach materialnych, które jeszcze bardziej zbliżyłyby polskie ustawodawstwo ochrony konkurencji do standardów i praktyki unijnej, podnosiłyby jakość polskiego prawa antymonopolowego oraz gwarantowałyby przedsiębiorcom możliwie najwyższy poziom pewności prawnej. Wśród „wakujących” w nowej ustawie rozwiązań można wskazać m.in. utrzymanie ilościowego kryterium pozycji dominującej (art. 4 pkt 10), pozostawienie na dotychczasowym poziomie progów ilościowych dla porozumień *de minimis* (art. 7), brak legalnej definicji pojęcia „koncentracja”, brak rozróżnienia koncentracyjnych i kooperacyjnych wspólnych przedsiębiorców (zob. *A. Jurkowska, D. Miąsik, T. Skoczny, M. Szydło*, Nowa UOKiK z 2007 r.: krytyczna analiza, s. 13 i nast.).



3. **Zmiana numeracji przepisów.** Formalną słabością nowej ustawy jest to, że posługuje się ona inną numeracją kluczowych przepisów materialnych (mimo ich niezmienionej co do istoty treści), co „nie pozwoli na zachowanie ciągłości odniesień doktryny i orzecznictwa” (A. Jurkowska, D. Miąsik, T. Skoczny, M. Szydło, Nowa UOKiK z 2007 r.: krytyczna analiza, s. 2; zob. również M. Szydło, Nowa ustawa, s. 645 i nast.).

4. **Nowelizacje.** OKiKU weszła w życie 21.4.2007 r. Do końca marca 2009 r. ustawa doczekała się 6 nowelizacji. Pierwsza z nich dotyczyła fundamentalnej kwestii niezależności Prezesa UOKiK. Przepisy OKiKU w oryginalnym brzmieniu przywróciły kadencyjność Prezesa UOKiK oraz zasadę wyboru Prezesa Urzędu w drodze konkursu – zmiany w tym zakresie wprowadzone zostały do OKiKU 2000 na mocy nieobowiązującej już ustawy z 24.8.2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. Nr 170, poz. 1217 ze zm.). Ustawa z 13.4.2007 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. Nr 99, poz. 660) ponownie włączyła Prezesa Urzędu do państwowego zasobu kadrowego. Ustawa weszła w życie 20.6.2007 r. Z kolei ustawa z 21.11.2008 r. o służbie cywilnej (Dz.U. Nr 227, poz. 1505 ze zm.) przywróciła konkursowy sposób naboru na stanowisko Prezesa UOKiK – przepisy tej ustawy weszły w życie 24.3.2009 r.

5. **Nieuczciwe praktyki rynkowe.** Na mocy ustawy z 23.8.2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. Nr 171, poz. 1206) do przykładowego katalogu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów włączone zostały nieuczciwe praktyki rynkowe (art. 24 ust. 2 pkt 3). Nowe brzmienie art. 25 OKiKU wskazało na relację między OKiKU a ustawą o nieuczciwych praktykach rynkowych. Te zmiany zaczęły obowiązywać od 21.12.2007 r.

6. **Zniesienie Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej.** Z kolei ustawa z 10.7.2008 r. o zniesieniu Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej, o zmianie ustawy o Inspekcji Handlowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 157, poz. 976) przeniosła na Prezesa UOKiK dotychczasowe kompetencje Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej. Zmiany weszły w życie z dniem 31.12.2008 r.

7. **Ustawa z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych** (Dz.U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.) wprowadziła zmiany w wybranych przepisach OKiKU dotyczących powiatowych rzeczników konsumentów. Przepisy te zaczęły obowiązywać 1.1.2009 r.

8. **Zmiany w przepisach dotyczących kontroli.** Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów została zmodyfikowana również ustawą z 19.12.2008 r. o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97 ze zm.). Przepisy te, obowiązujące od 7.3.2009 r., wprowadziły zmiany w przepisach dotyczących kontroli przedsiębiorców w toku postępowania przed Prezesem UOKiK (zob. niżej, Nb 38).

## F. Nowelizacja z 2014 r.

1. **ZmOKiKU 2014.** Prace nad nowelą, zapowiedzianą w „Polityce konkurencji na lata 2011–2013”, przyjętej przez Radę ministrów w 2011 r. ([www.uokik.gov.pl](http://www.uokik.gov.pl)), rozpoczęły się formalnie 15.5.2012 r. opublikowaniem przez UOKiK „Projektu założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów”. W dniach 10–12.7.2012 r. odbyły się konferencje uzgodnieniowe. W nieznacznym stopniu zmieniony „Projekt założeń” został opublikowany w dniu 19.10.2012 r. W dniu 21.11.2012 r. UOKiK opublikował projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianach niektórych innych ustaw. Z dniem 18.12.2012 r. rozpoczęły się konsultacje międzyresortowe i społeczne. Zmienione nieznacznie projekty noweli zostały opublikowane ponownie w dniach 17.5.2013 r. i 9.7.2013 r.

2. **Projekt noweli** został ostatecznie przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 23.7.2013 r. i wniesiony do łaski marszałkowskiej w dniu 30.8.2013 r. (dokumentację przebiegu procesu nowelizacyjnego zob. na <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=1703>). Po pierwszym czytaniu na posiedzeniu plenarnym w dniu 26.9.2014 r. projekt noweli został skierowany do Komisji Gospodarki Sejmu. Komisja Gospodarki postanowiła rozpatrzyć go

## Wprowadzenie

wspólnie z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (Druk sejmowy Nr 1383), dotyczącym wydłużenia (z 1 do 5 miesięcy) terminu przedawnienia w sprawach stosowania praktyk ograniczających konkurencję, i powołała w tym celu Podkomisję nadzwyczajną, której sprawozdanie zostało przyjęte ostatecznie 22.1.2014 r.; sprawozdanie Komisji Gospodarki zostało przyjęte 6.2.2014 r. Na posiedzeniu Sejmu w dniu 19.2.2014 r. odbyło się drugie czytanie projektu noweli. Trzecie czytanie projektu miało miejsce na posiedzeniu Sejmu w dniu 24.4.2014 r. Senat wniósł nieznaczne poprawki, które zostały przyjęte przez Sejm na posiedzeniu w dniu 10.6.2014 r. Po trwających ponad dwa lata pracach nad nowelą, została ona ostatecznie uchwalona ustawą z dnia 10.6.2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, podpisana przez Prezydenta w dniu 30.6.2014 r. i opublikowana w Dzienniku Ustaw w dniu 18.7.2014 r. Z uwagi na to, że przyjęto w niej sześciomiesięczne *vacatio legis*, wejdzie ona w życie 18.1.2015 r.

- 28 3. Konsultacje.** W konsultacjach założeń i projektu noweli brało udział wiele podmiotów, w tym m.in. Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych Lewiatan, Stowarzyszenie Prawa Konkurencji, Polskie Stowarzyszenie Prawników Przedsiębiorstw, Centrum Studiów Antymonopolowych (CARS) WZ UW czy Stowarzyszenie Prawa Konkurencji; to ostatnie było autorem najobszerniejszych analiz i propozycji oraz najczęściej przyjmowanych propozycji zmian założeń (zob. w szczególności „Uwagi Stowarzyszenia Prawa Konkurencji (SPK) do projektu założeń ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (wersja z 15.5.2012 r.)” <http://www.spk.com.pl/uploads/pdf/2012-06-06/Stnowisko%20grupy%20roboczej%20przez%20C5%82ane%20do%20Uz%20C4%99du.pdf>. Na łamach wydawanego przez CARS internetowego Kwartalnika Antymonopolowego i Regulacyjnego ([www.ikar.wz.uw.edu.pl](http://www.ikar.wz.uw.edu.pl)) toczyła się też ożywiona profesjonalno-naukowa „debatą nowelizacyjną” wokół przygotowanej przez UOKiK noweli [zob. artykuły opublikowane w: 2012, Nr 2(1), 2012, Nr 4(1), 2013, Nr 1(2) oraz 2013, Nr 7(2)], zapoczątkowana prezentacją założeń noweli przez Prezesa UOKiK [iKAR 2012, Nr 1(1)]. Trzeba jednak powiedzieć, że zgłoszone w ramach konsultacji założeń i projektu uwagi nie były najczęściej uwzględniane. Już w pierwszej fazie prac UOKiK odrzucił całkowicie propozycje rozszerzenia zakresu nowelizacji o sprawy, które nie znalazły się w wyjściowych „Założeniach projektu” (przedstawione np. w „Proponowane przez UOKiK i inne pożądane zmiany w ustawie o ochronie konkurencji z 2007 r. Opinia Grupy Roboczej ds. nowelizacji uokik z 2007 r. przy Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych (CARS UW)” ([http://www.cars.wz.uw.edu.pl/tresc/news/pdf/Opinia GR CARS-fin.pdf](http://www.cars.wz.uw.edu.pl/tresc/news/pdf/Opinia%20GR%20CARS-fin.pdf)). Już na etapie założeń zrezygnowano z wprowadzenia proponowanej początkowo instytucji prawnej LPP (*Legal Privilage Principle*) – mimo istnienia projektu regulacji (zob. *M. Bernatt, B. Tiurno, Zasada legal privilege principle*, s. 17) – uznając, że wystarczą przepisy art. 225 § 2 KPK. Nowelizacja, acz daleko idąca, jest jednak wysoce niewystarczająca. Szkoda, bo kolejna nowelizacja będzie pewnie możliwa nie wcześniej niż za 2–3 lata. Jest również charakterystyczne, że do projektu noweli zgłoszono bardzo wiele uwag krytycznych i propozycji zmian. Nie wpłynęły one niestety na wiele zaproponowanych rozwiązań. Z załączonego do „Uzasadnienia” zestawienia 159 uwag zgłoszonych w konsultacjach społecznych wynika, że tylko ok. 17% z nich zostało uwzględnionych w całości lub częściowo, podczas gdy aż ok. 60% nie zostało uwzględnionych wcale (<http://legislacja.rcl.gov.pl>).
- 29 4. Ocena nowelizacji.** Nie ulega wszakże wątpliwości, że zdecydowana większość zmian do OKiKU wprowadzonych ustawą z 10.6.2014 r. idzie w dobrym kierunku i została dokonana prawidłowo. Zdaniem UOKiK (zob. informacje prasowe publikowane na stronie internetowej UOKiK np. w dniach 11.10.2013 r., 24.4.2014 r., 11 i 30.6.2014 r. i 18.7.2014 r.) do najważniejszych z nich, mających przede wszystkim zwiększyć skuteczność eliminowania niekorzystnych dla gospodarki, przedsiębiorców i konsumentów praktyk ograniczających konkurencję i naruszających zbiorowe interesy konsumentów, należą w szczególności zmiany przepisów OKiKU dotyczące kontroli koncentracji, określonych terminów, pewnych nowych instytucji prawnych oraz kar, w szczególności dla osób zarządzających przedsiębiorcami, a także nieliczne, acz ważne, zmiany przepisów KPC.
- 30 5. Najważniejsze zmiany dokonane w przepisach o kontroli koncentracji** (art. 14 pkt 1a i 1b, art. 16 ust. 3–5, art. 19 ust. 4 i 5, art. 96 i art. 96a ust. 1–4) obejmują:

- a) ustanowienie dwuetapowego systemu rozpatrywania zgłoszonych zamiarów koncentracji – kończenia postępowań w sprawach prostych w ciągu 1 miesiąca oraz możliwości przedłużania postępowań w sprawach skomplikowanych o kolejne 4 miesiące; ma to sprawić, że czas oczekiwania na decyzje koncentracyjne skróci się znacznie, aczkolwiek nieograniczona możliwość oczekiwania na uzupełnienia zgłoszeń o dodatkowe informacje i dokumenty nadzieje te studzi;
- b) ustanowienie instytucji *competition concern* w sprawach skomplikowanych (na drugim etapie postępowania); praktyka pokaże, czy strony będą miały dostatecznie dużo czasu, aby mogły wpłynąć na kształt ostatecznego rozstrzygnięcia;
- c) przyznanie adresatowi zgody warunkowej prawa wnioskowania o utajnienie terminu realizacji warunku zbycia określonego mienia.

6. **Terminy.** Nową jakością stanowią zmiany licznych przepisów o terminach (art. 48 ust. 4, 31 art. 81 ust. 1 i 2, art. 93 ust. 1 i 2 oraz art. 479<sup>28</sup> § 2 KPC); przewidziano mianowicie:

- a) wydłużenie z 1 do 5 lat przedawnienie praktyk ograniczających dla przedsiębiorców i osób nimi zarządzających, co może faktycznie zwiększyć skuteczność ścigania praktyk oraz działać prewencyjnie;
- b) wydłużenie do 5 miesięcy terminu na zakończenie postępowania wyjaśniającego;
- c) wydłużenie do 1 miesiąca terminu na wniesienie odwołania od decyzji Prezesa UOKiK i dookreślenie terminu przekazania takiego odwołania wraz z aktami sprawy do SOKiK (w sprawach skomplikowanych do 3 miesięcy).

7. **Nowe instytucje.** Nowela ustanawia też kilka nowych instytucji, które mają służyć 32 skutecznemu eliminowaniu praktyk zakazanych przez OKiKU oraz przyspieszenie postępowań antymonopolowych w sprawach tych praktyk. Są to instytucje prawne:

- a) środków zaradczych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję (art. 10 ust. 4–9);
- b) dobrowolnego poddania się karze (*settlements*) (art. 89a);
- c) *leniency plus*, rozszerzającą program redukcji kar antymonopolowych (art. 113a, art. 113c, art. 113d i art. 113f);
- d) kar dla osób fizycznych (osób zarządzających) za udział w zawarciu nielegalnego porozumienia ograniczającego konkurencję (art. 4 pkt 3a, art. 6a, art. 88 ust. 3–4, art. 106a ust. 2, art. 113h–113j) oraz art. 479<sup>31a</sup> § 4 i 5 KPC).

Jedną nową instytucją prawną w zakresie ochrony konsumentów jest prawo Prezesa UOKiK do publicznego ostrzegania o podejrzeniu naruszenia zbiorowych interesów konsumentów (art. 73a).

8. **Przepisy o karach** dla osób zarządzających przedsiębiorcami oraz zmiany w przepisach 33 o karach nakładanych na przedsiębiorców (art. 4 pkt 3a, art. 106 ust. 1, 3, 5 i 6, art. 106a, art. 111 ust. 1 i ust. 4 oraz art. 479<sup>28</sup> § 2 KPC) wzbudziły największy opór przedsiębiorców i niektórych innych podmiotów z uwagi na ich administracyjny charakter i wysokość (2 mln zł w przypadku osób zarządzających).

9. **Postępowanie przed SOKiK.** Istotne i korzystne zmiany ZmOKiKU 2014 wprowadza 34 w przepisach dotyczących postępowania przed SOKiK (art. 479<sup>31a</sup> § 4 i 5 KPC).

### III. Model regulacji ochrony konkurencji i konsumentów w ustawie

1. **Model regulacji** przyjęty w ustawie z 16.2.2007 r. nie zmienił się w stosunku do modelu 35 ustanowionego przez poprzedniczkę tego aktu (OKiKU 2000). Nie zmieniła go także ZmOKiKU 2014. Tytuł ustawy może sugerować, że jest ona aktem regulującym – w sposób równoprawny – dwa obszary: ochronę konkurencji oraz ochronę konsumentów. W rzeczywistości nie ma jednak wątpliwości co do tego, że zasadniczy trzon regulacji OKiKU stanowi ochrona konkurencji. W tym bowiem obszarze ustawodawca zaproponował regulację całościową (kompleksową) w tym sensie, że obejmuje ona zarówno przepisy materialne (zakaz praktyk ograniczających konkurencję, prewencyjna kontrola koncentracji), przepisy proceduralne stosowane w postępowaniach prowadzonych w związku z naruszeniem reguł materialnych, jak i przepisy ustanawiające sankcje za te naruszenia. Tak pojmowana kompleksowość regulacji ochrony konkurencji nie oznacza

## Wprowadzenie

zamkniętego charakteru tej regulacji – w jej ramach (zwłaszcza w odniesieniu do procedur) obowiązują odesłania do innych aktów prawnych.

- 36 **2. Materialny zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.** W obszarze ochrony konsumentów OKiKU ustanawia materialny zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, który jednak jest o tyle specyficzny, że w znaczącym zakresie operuje on – w celu stworzenia katalogu przykładowych zakazanych praktyk – odesłaniami do licznych ustaw szeroko rozumianego prawa konsumenckiego. Materialna regulacja ochrony konsumentów ma zatem charakter jedynie ramowy. Z racji swego publicznoprawnego charakteru OKiKU nie chroni indywidualnego interesu konsumentów. Znaczną część „konsumenckiej” części regulacji OKiKU zajmują natomiast przepisy normujące kompetencje Prezesa UOKiK w dziedzinie ochrony konsumentów.
- 37 **3. Metoda rozproszonej regulacji ochrony konsumentów.** Takie podejście ustawodawcy jest konsekwencją przyjęcia przez niego metody rozproszonej regulacji ochrony konsumentów. W odniesieniu do OKiKU aktualność zachowuje pogląd, wyrażony w doktrynie w stosunku do OKiKU 2000, że ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów „jest dalej połączeniem kompleksowej publicznoprawnej regulacji ochrony konkurencji z fragmentaryczną regulacją publicznoprawnej ochrony interesów konsumentów” (*R. Janusz, M. Sachajko, T. Skoczny, Nowa ustawa, s. 180*). Model taki nie należy również do powszechnych w innych krajach, w tym państwach członkowskich UE (zob. *C. Banasiński, w: Polityka ochrony, s. 8*).

## IV. Struktura ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

- 38 **1. Struktura ustawy.** Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów składa się ze 138 artykułów zgromadzonych w dziewięciu działach. Dział I (art. 1–5) zawiera przepisy ogólne, określające cele ustawy (art. 1), relację między OKiKU a prawami własności intelektualnej i przemysłowej oraz niektórymi umowami (art. 2) i ustawami (art. 3). W Dziale I znajduje się również rozbudowany słowniczek definicji legalnych (art. 4), których treść wyznacza sposób stosowania przepisów materialnych ustawy. Dodatkowo w Dziale I zawarty jest przepis o charakterze pomocniczym, wskazujący zasady przeliczania euro na złote (art. 5).
- 39 **2. Struktura działów II–IV.** Kolejne trzy działy OKiKU mają analogiczną dwudzielną strukturę: pierwsze ich rozdziały obejmują regulacje materialne poszczególnych obszarów ochrony konkurencji i konsumentów (praktyki ograniczające konkurencję, koncentracje, praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów), zaś drugą część działów stanowią przepisy ustanawiające katalog decyzji wydawanych w związku z naruszeniem norm materialnych zawartych w pierwszych rozdziałach.
- 40 **3. Dział II** (art. 6–12) dotyczy praktyk ograniczających konkurencję i ustanawia zakaz ich stosowania, odnoszący się do praktyk kolektywnych (art. 6) oraz jednostronnych (art. 9). W Rozdziale I Działu II zawarte są również przepisy ustanawiające wyłączenia legalne spod zakazu praktyk ograniczających konkurencję dla porozumień (art. 7 i 8). Rozdział 3 ustanawia katalog decyzji, jakie mogą być wydane przez Prezesa UOKiK w związku z naruszeniem zakazu praktyk ograniczających konkurencję z art. 6 i 9 OKiKU lub art. 101 i 102 TFUE (art. 10, 12 i 12a).
- 41 **4. Dział III** (art. 13–23) poświęcony jest koncentracjom przedsiębiorców. Rozdział 1 (art. 13–17) obejmuje przepisy o kryteriach kontroli koncentracji, natomiast Rozdział 2 (art. 18–23) normuje decyzje w sprawach koncentracji, do których wydania Prezes UOKiK posiada kompetencje.
- 42 **5. Dział IV** (art. 24–28) ma również dwudzielny charakter: Rozdział 1 (art. 24–25) ustanawia zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, Rozdział 2 (art. 26–28) obejmuje katalog decyzji wydawanych w sprawach tych praktyk (przepisy te są analogiczne do regulacji zawartych w Rozdziale 3 Działu II).
- 43 **6. Dział V** (art. 29–46), zatytułowany „Organizacja ochrony konkurencji i konsumentów”, składa się z dwóch rozdziałów. Pierwszy z nich dotyczy statusu Prezesa UOKiK jako organu ochrony konkurencji i konsumentów (art. 29–36), drugi rozdział określa organizację i zadania

samorządu terytorialnego i organizacji konsumenckich w dziedzinie ochrony konsumentów (art. 37–46).

7. **Dział VI.** Najobszerniejszą częścią OKiKU jest Dział VI (art. 47–105q) poświęcony 44 postępowaniu przed Prezesem Urzędu. Dział ten tworzyły początkowo cztery rozdziały, na mocy ustawy z 19.12.2008 r. o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2009 r. Nr 18, poz. 97 ze zm.) dodany został piąty rozdział.

8. **Rozdział 1** „Przepisy ogólne” (art. 47–85) zawiera regulacje ustanawiające rodzaje 45 postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK, obowiązki przedsiębiorców w toku postępowania, zasady prowadzenia postępowania dowodowego, zasady postępowania z informacjami uzyskanymi przez organ w toku postępowania, ogólne reguły przedawnienia, zasady ponoszenia kosztów postępowania, zasady rozpatrywania odwołania od decyzji Prezesa Urzędu, odesłania do KPA i KPC.

9. **Zasady prowadzenia kontroli u przedsiębiorcy w toku postępowania przed Prezesem** 46 **UOKiK** normowane były w pierwotnej wersji OKiKU przez art. 62–68. Nowelizując ustawę o swobodzie działalności gospodarczej, ustawodawca postanowił utworzyć w Dziale VI OKiKU dodatkowy Rozdział 5 zatytułowany „Kontrola w toku postępowania przed Prezesem Urzędu”. Przepisy art. 62–68 zostały uchylone na mocy art. 63 pkt 1 ustawy z 19.12.2008 r. o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw. W zamian w Rozdziale 5 pojawiły się nowe przepisy art. 105a–105l (ostatnia nowelizacja OKiKU wzbogaca Rozdział 5 o pięć przepisów, tj. art. 105m–105q) które – z niewielkimi zmianami – powielają treść dotychczasowych art. 62–68. Najpoważniejszą zmianą jakościową spowodowaną tą nowelizacją było wprowadzenie do OKiKU przepisów, które wcześniej stanowiły treść § 4 i 6–9 nieobowiązującego już rozporządzenia RM z 17.7.2007 r. w sprawie kontroli w toku postępowania przez Prezesa UOKiK (Dz.U. Nr 134, poz. 936). Zmiana ta może być oceniana pozytywnie. Negatywnie natomiast należy oceniać zastosowaną technikę legislacyjną polegającą na wyodrębnieniu dodatkowego rozdziału na końcu Działu VI i przeniesieniu przepisów w niemal niezmienionej treści w inne miejsce ustawy. Nie wydaje się, aby ranga przepisów o kontroli miałyby być mniejsza w ramach przepisów ogólnych Rozdziału 1 niż w ramach dodatkowego Rozdziału 5. Wprowadzenie Rozdziału 5 naruszyło natomiast logiczny układ Działu VI, który normuje w pierwszym rozdziale kwestie wspólne dla wszystkich rodzajów postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK, a kolejne rozdziały poświęcone są poszczególnym rodzajom postępowań.

10. **Nowe brzmienie rozdziału 5 Działu VI.** Przepisami ZmOKiKU 2014 Rozdział 5 Działu 47 VI otrzymał brzmienie „Kontrola i przeszukanie w toku postępowania przed Prezesem Urzędu”. Niektóre z przepisów tego rozdziału uległy – czasami dosyć istotnym – zmianom.

11. **Rozdział 2 Działu VI** (art. 86–93) zawiera reguły szczególne prowadzenia postępowań 48 antymonopolowych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Rozdział 3 Działu VI (art. 94–99) ustanawia reguły prowadzenia postępowań antymonopolowych w sprawach koncentracji, zaś Rozdział 4 (art. 100–105) – postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

12. **Dział VII** (art. 106–113k), poświęcony karom pieniężnym, podzielony został na dwa 49 rozdziały: „Nakładanie kar pieniężnych” (art. 106–113) oraz „Odstąpienie od wymierzania kary pieniężnej lub jej obniżenie w sprawach porozumień ograniczających konkurencję” (art.113a–113k).

13. **Dział VIII** zawiera jeden przepis karny (art. 114). 50

14. **Dział IX** (art. 115–138) grupuje przepisy zmieniające, przejściowe i końcowe. 51