

Rozdział I. Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

§ 1. Cel postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zostało uregulowane w rozdziale 4 OKiKU. W art. 100–105 OKiKU uregulowano takie instytucje, jak: zawiadomienie, strona postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, rygor natychmiastowej wykonalności, termin zakończenia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zmierza do wydania określonego prawnie rozstrzygnięcia – jednej z decyzji określonych w art. 26–28 OKiKU. Jest ono wyrazem ustosunkowania się organu antymonopolowego do ustalonego w trakcie jego trwania stanu faktycznego sprawy. Zatem treść orzeczenia kończącego postępowanie jest zależna od ustaleń dokonanych w nim przez organ antymonopolowy. Działając w oparciu o art. 26–28 OKiKU, Prezes UOKiK ma kompetencje do:

- 1) wydania decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazania jej zaniechania (art. 26 OKiKU);
- 2) wydania decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającej zaniechanie jej stosowania (art. 27 OKiKU);
- 3) wydania decyzji zobowiązującej przedsiębiorcę do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zapobieżenia naruszeniom zbiorowych interesów konsumentów (art. 28 OKiKU).

Warto w tym miejscu wskazać, że Prezes UOKiK może wydać decyzję tymczasową. Jednak w porównaniu do innych rozstrzygnięć wydawanych w po-

stępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów nie jest ona formą zakończenia postępowania administracyjnego.

Pierwszym z rodzajów rozstrzygnięć określonych w rozdziale 2 OKiKU jest decyzja o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującą zaniechanie jej stosowania. Zgodnie z art. 26 ust. 1 OKiKU Prezes Urzędu wydaje decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującą zaniechanie jej stosowania, jeżeli stwierdzi naruszenie zakazu określonego w art. 24 OKiKU. W tej decyzji może określić środki usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w celu zapewnienia wykonania nakazu, w szczególności zobowiązać przedsiębiorcę do złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o treści i w formie określonej w decyzji. Może nakazać publikację decyzji w całości lub w części, z zaznaczeniem, czy decyzja ta jest prawomocna, w określonej w niej formie, na koszt przedsiębiorcy¹.

Na podstawie art. 27 ust. 1 OKiKU nie wydaje się decyzji, o której mowa w art. 26 OKiKU, jeżeli przedsiębiorca zaprzestał stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Wówczas Prezes Urzędu wydaje decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania. Ciężar udowodnienia okoliczności zaprzestania stosowania praktyki spoczywa na przedsiębiorcy².

Zgodnie z art. 28 ust. 1 OKiKU, jeżeli w toku postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zostanie uprawdopodobnione – na podstawie okoliczności sprawy, informacji zawartych w zawiadomieniu, o którym mowa w art. 100 ust. 1 OKiKU, lub będących podstawą wszczęcia postępowania – że został naruszony zakaz, o którym mowa w art. 24 OKiKU, a przedsiębiorca, któremu jest zarzucane naruszenie tego zakazu, zobowiąże się do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków, Prezes Urzędu może, w drodze decyzji, zobowiązać przedsiębiorcę do wykonania tych zobowiązań. Decyzja zobowiązująca jest wydawana również w przypadku, gdy przedsiębiorca zaprzestał naruszania zakazu, o którym mowa w art. 24 OKiKU, i zobowiąże się do usunięcia skutków tego naruszenia. W decyzji zobowiązującej Prezes Urzędu może określić termin wykonania zobowiązań lub zobowiązać przedsiębiorcę do złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o treści i w formie określonej w decyzji lub do publikacji decyzji w całości lub

¹ Zob. art. 26 ust. 1–4 OKiKU.

² Zob. art. 27 ust. 4 OKiKU.

w części na koszt przedsiębiorcy, z zaznaczeniem, czy decyzja ta jest prawomocna. Poza tym w decyzji zobowiązującej Prezes Urzędu nakłada na przedsiębiorcę obowiązek składania w wyznaczonym terminie informacji o stopniu realizacji zobowiązań³.

Wydanie przez Prezesa UOKiK w trakcie prowadzonego postępowania jednej z powyżej określonych decyzji administracyjnych stanowi zwieńczenie dokonanych w nich ustaleń. Forma i treść orzeczenia organu antymonopolowego jest bowiem zależna od dokonania w trakcie prowadzonego postępowania ustalenia, czy działanie przedsiębiorcy narusza zbiorowy interes konsumentów. Dokonanie przez Prezesa UOKiK powyżej wskazanego ustalenia stanowi konsekwencję tego, że w wyniku wszczęcia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów został zawiązany stosunek administracyjny między określonymi podmiotami. Należy również zauważyć, że wszczęcie postępowania powoduje związanie Prezesa UOKiK, jako organu administracji publicznej prowadzącego postępowania z jego przedmiotem. Zakończenie postępowania następuje zgodnie z meritum przez wydanie aktu administracyjnego – decyzji administracyjnej w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Wydane przez Prezesa UOKiK decyzje stanowią władcze rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej będącej przedmiotem prowadzonego postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Wydanie decyzji administracyjnej kończy postępowanie administracyjne przed organem administracyjnym.

§ 2. Procedura wydawania decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

Postępowanie przed Prezesem UOKiK jest zdeterminowane przez przepisy prawne, które są zamieszczone zarówno w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, jak i innych aktach prawnych. Pomimo że ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów określa administracyjny tryb postępowania przed organem antymonopolowym w sprawach praktyk naruszających zbiorowy interes konsumentów, to nie ma on „czystego” charakteru. Wynika to z tego, że procedura postępowania przed organem antymonopolowym jest zdetermi-

³ Zob. art. 28 ust. 1–3 OKiKU.

nowana przez włączenie do postępowania rozwiązań zawartych w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, Kodeksu postępowania cywilnego oraz Kodeksu postępowania karnego. Biorąc pod uwagę stosowanie w postępowaniu przed Prezesem UOKiK różnych procedur można uznać, że zamiarem ustawodawcy, który zdecydował o połączeniu w postępowaniu przed organem antymonopolowym przepisów zawartych w różnych aktach prawnych, była chęć stworzenia szczególnej procedury postępowania antymonopolowego⁴. To właśnie liczne odesłania proceduralne sprawiają, że postępowanie przed organem antymonopolowym jest nazywane postępowaniem hybrydowym⁵.

Należy zauważyć, że odrębny charakter prawny procedury antymonopolowej, wskutek wprowadzenia do niej konstrukcji zawartych w innych procedurach, zmierza do zwiększenia skuteczności działań organu antymonopolowego. Wprowadzone do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a zaczerpnięte z innych procedur konstrukcje prawne mają zapewnić skuteczność działań organu antymonopolowego. Przede wszystkim jej realizowanie powinno być zagwarantowane na polu jego działalności orzeczniczej przez wywieranie wpływu na podejmowane przez niego rozstrzygnięcia. Jednak warto zauważyć, że w doktrynie pojawiają się głosy, aby przenieść kontrolę postępowań w sprawach ochrony konkurencji do sądów administracyjnych⁶.

W związku z wprowadzeniem do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów licznych odesłań proceduralnych⁷, postępowanie przed Prezesem UOKiK powinno być oceniane jako „typowa procedura hybrydowa”⁸. Termin „hybrydowy” wywodzi się z łacińskiego *hybris* i oznacza mieszańca⁹.

W literaturze przez pojęcie procedur hybrydowych (*hybrid procedures*) rozumie się szczególne postępowania o charakterze prawotwórczym, wyko-

⁴ K. Strzyczkowski, Nowe prawo konkurencji. Uwagi o projekcie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, PUG 2000, Nr 9, s. 8.

⁵ Zob. Z. Kmieciak, Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej, PiP 2002, Nr 4, s. 31–47.

⁶ Zob. M. Błachucki, Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych oraz R. Stankiewicz, Likwidacja procedur hybrydowych – krok w dobrym kierunku czy szkodliwy dogmatyzm?, w: M. Błachucki, T. Górzyńska (red.), Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych, Warszawa 2011.

⁷ J. Olszewski, Nadzór nad koncentracją przedsiębiorców jako forma prewencyjnej ochrony konkurencji, Rzeszów 2004, s. 352.

⁸ Zob. Z. Kmieciak, Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji, s. 31–47.

⁹ W. Kopaliński, Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych, Warszawa 1970, s. 315; M. Sieradzka, Postępowanie przed Prezesem UOKiK, cz. 1.

rzystujące inne instytucje procesowe¹⁰. Wskazuje się, że w wyniku powiązania ze sobą instrumentów zawartych w różnych postępowaniach dochodzi do stworzenia swoistych hybryd procesowych¹¹. Charakter tej instytucji przejawia się bowiem w połączeniu odmiennych rozwiązań i instytucji zawartych w różnych aktach prawnych w jedną całość¹². Wprowadzeniu przez ustawodawcę do postępowania antymonopolowego cech procedury hybrydowej podyktowane zostało koniecznością zapewnienia skutecznej realizacji celów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, określonych w art. 1 OKiKU. Ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Ustawa reguluje zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję, praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów oraz stosowaniu niedozwolonych postanowień wzorców umów, a także przeciwdziałania antykonkurencyjnym koncentracjom przedsiębiorców i ich związków, jeżeli te praktyki, stosowanie niedozwolonych postanowień lub koncentracje wywołują lub mogą wywoływać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 ust. 1–2 OKiKU).

Trudność w realizacji wskazanych celów wymaga stworzenia adekwatnej do tych potrzeb procedury. Aby zapewnić wyczerpujący system zapobiegania i eliminowania z obrotu prawnego antykonkurencyjnych praktyk przedsiębiorców, konieczne stało się stworzenie przez ustawodawcę procedury złożonej, co pozwala na wykorzystanie unifikacji, która umożliwi zespolenie i ujednolicenie w największym zakresie zróżnicowanych i przypadkowych rozwiązań prawnych zawartych w odmiennych od siebie procedurach prawnych¹³ w taki sposób, aby zmierzały one do ostatecznego unormowania pewnej dziedziny stosunków prawnych w wyczerpujący sposób¹⁴. Odmienny charakter postępowania hybrydowego przed organem antymonopolowym od zwykłego postępowania administracyjnego wynika również z poddania przez ustawodawcę kontroli działalności orzeczniczej organu antymonopolowego sądom powszechnym (SOKiK, a następnie SA)¹⁵.

¹⁰ Z. Kmieciak, Postępowania w sprawach ochrony konkurencji, s. 32.

¹¹ Tamże, s. 31.

¹² J. Olszewski, Nadzór nad koncentracją przedsiębiorców, s. 352.

¹³ Z. Kmieciak, Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji, s. 32.

¹⁴ Tamże; Z. Kmieciak, Ocena obowiązującej procedury w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną oraz wnioski de lege ferenda, w: W. Chróścielewski, Z. Kmieciak, Postępowanie w sprawach nadzoru nad działalnością komunalną, Warszawa 1995, s. 149 i n.

¹⁵ Zob. art. 81 OKiKU.

W związku ze specyfiką charakteru spraw toczących się przed organem antymonopolowym niezbędne stało się zapewnienie skuteczności działania organu antymonopolowego. Dostrzeżenie przez ustawodawcę tego problemu spowodowało pozostawienie do dyspozycji organu antymonopolowego możliwości korzystania z różnych procedur prawnych. Jednak hybrydowa konstrukcja postępowania stawia przed organem antymonopolowym, przy rozstrzyganiu spraw z zakresu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, kwestię umiejętnego połączenia różnych procedur¹⁶. Oznacza to, że Prezes UOKiK będzie musiał dostosować przedmiot postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów do specyfiki postępowania wynikającej ze zróżnicowania zawartych w niej procedur.

Hybrydowa procedura postępowania zmierzająca do wydania decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów nakłada na organ antymonopolowy obowiązek sprostania szeregu obowiązkom. W trakcie prowadzonego postępowania, w zależności od jego etapu, Prezes UOKiK jest zobowiązany do zastosowania i połączenia ze sobą przepisów różnych aktów prawnych. Ze względu na całkowicie odmienne postanowienia, wynikające z odrębności różnych procedur, w wielu sytuacjach powstaną trudności w ich stosowaniu. Będzie to wymagało dostosowania do potrzeb toczącego się przed nim postępowania. Obowiązująca w postępowaniu przed Prezesem UOKiK procedura wydawania decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów cechuje się wysokim stopniem skomplikowania. Można nawet wskazać, że jest to szczególnie rodzaj procesu toczącego się przed Prezesem UOKiK. Poszukując wytłumaczenia dla połączenia w postępowaniu przed organem antymonopolowym różnych procedur, należy wskazać na różnorodność zaangażowanych w sprawę interesów¹⁷. W związku z tym, że OKiKU, co zresztą wynika z jej celu określonego w art. 1 OKiKU, chroni interesy różnych uczestników gry rynkowej, to organ antymonopolowy ma obowiązek wyważenia tych interesów w ramach toczących się przed nim postępowań. Tym samym w trakcie prowadzonego postępowania jest on zobligowany do ustalenia podmiotów, których interes został zagrożony lub naruszony i na podstawie zastosowania rozwiązań prawnych zawartych w różnych aktach prawnych musi wydać stosowne rozstrzygnięcie. Skuteczna ochrona i zabezpieczenie tych interesów jest realizowane przez wykorzystanie w postępowaniu przed organem antymonopolowym zarówno elementów właści-

¹⁶ J. Olszewski, *Nadzór nad koncentracją przedsiębiorców*, s. 353.

¹⁷ Z. Kmiecik, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji*, s. 36.

wych dla kontradiktoryjnego¹⁸, jak też inkwizycyjnego postępowania. Jednocześnie należy wskazać, że istnienie tego postępowania jest uzależnione od ścisłego związku procedury z prawem materialnym¹⁹. W tym miejscu należy podkreślić, że dokonanie przez organ antymonopolowy oceny, w wyniku której dojdzie do uznania stosowanej przez przedsiębiorcę bezprawnej praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, nastąpi wskutek analizy przepisów materialnych zawartych w innych aktach prawnych (np. w ustawie z 23.8.2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym²⁰, ustawie z 30.5.2014 r. o prawach konsumenta²¹, ustawie z 16.4.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²²). Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów zawiera bowiem jedynie w art. 24 ust. 2 OKiKU rodzaje praktyk kwalifikowanych jako praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów, a w zakresie ich oceny odsyła do przepisów innych aktów prawnych.

W trakcie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów organ antymonopolowy jest zobowiązany do dokonywania interpretacji nie tylko przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, lecz również innych ustaw. Ze względu na procesowy charakter ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów organ ten podejmuje rozstrzygnięcia na podstawie materialnych norm administracyjnych zawartych w innych ustawach. Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów pełni rolę pomocniczą w stosunku do norm materialnoprawnych, które stanowią podstawę wydanych przez Prezesa UOKiK rozstrzygnięć²³.

Postępowanie przed Prezesem UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wykazuje w pełnym zakresie wszystkie cechy procedury hybrydowej. W postępowaniu tym przyjęto wariant postępowania mieszanego, procedury mieszanej, administracyjnosądowej²⁴. Postępowanie przed organem antymonopolowym jest zbudowane z elementów unormowanych różnymi ustawami. Obok przepisów samej ustawy o ochronie konku-

¹⁸ Przez odesłanie do art. 227–315 KPC w zakresie dowodów.

¹⁹ Z. Kmiecik, Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji, s. 36.

²⁰ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 3.

²¹ T.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 827 ze zm.

²² T.j. Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1503 ze zm.

²³ J. Olszewski, Nadzór nad koncentracją przedsiębiorców, s. 34–71.

²⁴ Z. Kmiecik, Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji, s. 33.

rencji i konsumentów stosuje się przepisy KPA, KPC oraz KPK²⁵. Jeśli chodzi o przepisy zawarte w procedurze administracyjnej, to w postępowaniu przed Prezesem UOKiK są stosowane tylko w zakresie, w jakim nie zostały uregulowane w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów (na podstawie odesłania zawartego w art. 83 OKiKU). Zgodnie z art. 83 OKiKU w sprawach nieuregulowanych w ustawie do postępowania przed Prezesem Urzędu stosuje się przepisy KPA, z zastrzeżeniem art. 84. Natomiast w sprawach dotyczących dowodów w postępowaniu przed Prezesem Urzędu w zakresie nieuregulowanym w niniejszym rozdziale stosuje się odpowiednio art. 227–315 KPC. Postępowanie dowodowe przez organem administracji (prezesem UOKiK) jest podstawowym etapem procesu stosowania normy prawa materialnego²⁶.

Komentowany przepis w sposób wyraźny stanowi, że wskazane przepisy znajdują zastosowanie tylko w takim zakresie, w jakim nie zostały uregulowane w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów. Poza tym do weryfikacji decyzji administracyjnych i postanowień nie znajdują zastosowania środki prawne wzruszenia decyzji przewidziane w KPA, dotyczące wznowienia postępowania, uchylecia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej²⁷.

Postępowanie toczące się na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jest postępowaniem administracyjnym o szczególnym charakterze. Znajdują w nim zastosowanie wszystkie zasady rządzące postępowaniem administracyjnym. Jak zatem należy interpretować odesłanie zawarte w art. 84 OKiKU? Nakazuje ono stosować w postępowaniu przed organem administracji publicznej przepisy dotyczące dowodów zawarte w procedurze cywilnej, co może wywoływać szereg niejasności. Przepisy określone w art. 227–315 KPC należy stosować jedynie, gdy brak odpowiednich regulacji w OKiKU.

Dokonując przeglądu postanowień zawartych w art. 227–315 KPC, należy przyjąć, że w postępowaniu przed Prezesem UOKiK znajdują zastosowanie przepisy dotyczące:

- 1) przedmiotu i oceny dowodów (art. 227–234 KPC),
- 2) przebiegu postępowania dowodowego (art. 235–243 KPC),
- 3) dokumentów (art. 244–257 KPC),
- 4) zeznań świadków (art. 258–277 KPC),

²⁵ Przepisy KPK znajdują zastosowanie do przeprowadzanego w trakcie postępowania przesłuchania i kontroli.

²⁶ J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 52.

²⁷ Art. 82 ust. 2 OKiKU.

- 5) opinii biegłych (art. 278–291 KPC),
- 6) oględzin (art. 292–298 KPC),
- 7) przesłuchania stron (art. 299–304 KPC),
- 8) innych środków dowodowych (art. 305–309 KPC),
- 9) zabezpieczenia dowodów (art. 310–315 KPC).

Wskazane przepisy KPC znajdą zastosowanie tylko w razie braku odpowiednich regulacji w UOKiK. Intencją ustawodawcy wprowadzającego konstrukcję odesłania do odpowiednich przepisów KPC w zakresie nieuregulowanym w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów była chęć zapewnienia pełnej realizacji zasady prawdy obiektywnej w postępowaniu przed organem antymonopolowym. Wydaje się, że skutecznym sposobem pozwalającym osiągnąć ten cel jest właśnie wzajemne uzupełnianie się przepisów zawartych w dwóch odmiennych procedurach prawnych. Ich powiązanie umożliwia Prezesowi Urzędu osiągnięcie w postępowaniu dowodowym najwyższego standardu wynikającego z wykorzystania całego arsenału zasad rządzących postępowaniem cywilnym²⁸.

Procedura postępowania zmierzająca do wydania decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów została tak skonstruowana, aby zapewnić skuteczne powiązanie władztwa organu administracji publicznej z systemem odesłań zawartych w ustawach szczególnych, do których odsyła. Powiązanie modelu procedury inkwizycyjnej z postępowaniem kontradiktoryjnym zmierza do zapewnienia skutecznego systemu przeciwdziałania i zwalczania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

1. Postępowanie wyjaśniające a postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

Postępowanie przed Prezesem Urzędu jest prowadzone jako postępowanie wyjaśniające, postępowanie antymonopolowe, postępowanie w sprawie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone lub postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów²⁹.

Jeśli chodzi o sposób wszczęcia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów to następuje ono z urzędu. Postępowanie antymonopolowe w sprawach praktyk ograniczających konkurencję,

²⁸ M. Król-Bogomilska, Zasady procedury cywilnej w postępowaniu przed Urzędem Antymonopolowym, cz. 1, Głosa 1995, Nr 10, s. 7.

²⁹ Zob. art. 47 ust. 1 OKiKU.

postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, postępowanie w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone oraz w sprawach nakładania kar pieniężnych wszczynana się z urzędu³⁰.

Inicjatywa Prezesa UOKiK w sprawie jego wszczęcia może zostać poprzedzona przeprowadzeniem postępowania wyjaśniającego, które zmierza do potwierdzenia będących w jego posiadaniu informacji o dokonanych naruszeniach zbiorowych interesów konsumentów. Należy wskazać, że najczęściej źródłem informacji o stosowaniu przez przedsiębiorców praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów są skargi konsumentów. Dlatego też źródłem wszczęcia postępowania, czy to wyjaśniającego, czy właściwego w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, mogą stać się informacje dotyczące podejrzenia stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Należy wskazać, że jego wszczęcie i prowadzenie jest związane z określonym podmiotem – przedsiębiorcą w rozumieniu art. 4 pkt 1 OKiKU, któremu zarzucane jest stosowanie określonej praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Ustawodawca wprowadził jednak możliwość poprzedzenia go postępowaniem, które nie jest prowadzone przeciwko określonemu podmiotowi praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów³¹. Prezes Urzędu może wszcząć z urzędu, w drodze postanowienia, postępowanie wyjaśniające, jeżeli okoliczności wskazują na możliwość naruszenia przepisów ustawy, w sprawach dotyczących określonej gałęzi gospodarki, w sprawach dotyczących ochrony interesów konsumentów oraz w innych przypadkach, gdy ustawa tak stanowi³². Jest to postępowanie wyjaśniające zmierzające do potwierdzenia posiadanych lub uzyskanych przez organ antymonopolowy informacji o naruszeniach interesów konsumentów. Zgodnie z art. 48 ust. 2 OKiKU postępowanie wyjaśniające może mieć na celu w szczególności wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Celem postępowania wyjaśniającego jest wstępne

³⁰ Zob. art. 49 ust. 1 OKiKU.

³¹ W związku z licznymi zgłoszeniami w sprawie telefonicznych działań marketingowych dotyczących naczyń do gotowania Prezes UOKiK wszczął postępowanie wyjaśniające. Z doniesień wynika, że konsumenci, którzy nie wyrazili uprzedniej zgody na kontakt telefoniczny w celach sprzedażowych, otrzymują telefoniczne zaproszenia na pokazy naczyń do gotowania. W związku z tym Prezes UOKiK wszczął postępowanie wyjaśniające, w którym sprawdzi działania spółki Philipiak Polska. Zob. https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11536.

³² Zob. art. 48 ust. 1 OKiKU.

ustalenie, czy miało miejsce naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, a także czy miało miejsce naruszenie chronionych prawem interesów konsumentów, uzasadniające podjęcie działań określonych w odrębnych ustawach³³. Zatem jego przedmiotem jest wyjaśnienie określonej sytuacji, która może, w razie jej potwierdzenia w tym postępowaniu, stanowić podstawę do wszczęcia właściwego postępowania w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów³⁴.

Analiza regulacji zawartej w art. 47 ust. 2 OKiKU pozwala przyjąć, że postępowanie wyjaśniające może poprzedzać właściwe postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, zwłaszcza jeżeli okoliczności wskazują na możliwość naruszenia przepisów ustawy w sprawach dotyczących ochrony interesów konsumentów. Działania Urzędu w trakcie postępowania wyjaśniającego mają na celu ustalić, czy mogło dojść do naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Tym samym postępowanie wyjaśniające może prowadzić do wszczęcia postępowania przeciwko przedsiębiorcy.

Uznanie Prezesa UOKiK co do możliwości wszczęcia z urzędu postępowania wyjaśniającego zostało ograniczone jego celami, którymi są po pierwsze wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów³⁵, a po drugie – ustalenie, czy miało miejsce naruszenie

³³ Zob. decyzja z 21.7.2010 r., DDK 7/2010. W dniu 2.7.2009 r. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, na podstawie art. 48 ust. 1 i 2 pkt 2 i 5 OKiKU postanowił o wszczęciu postępowania wyjaśniającego (Nr DDK 405–31/09/AK) w sprawie wstępnego ustalenia, czy Canal+ Cyfrowy sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie dopuściła się naruszenia przepisów uzasadniającego wszczęcie postępowania w sprawie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów lub naruszenia chronionych prawem konsumentów uzasadniającego podjęcie działań określonych w odrębnych ustawach. W świetle informacji posiadanych przez Prezesa Urzędu zastrzeżenia mógł wzbudzać sposób powiadomienia przez Spółkę swoich abonentów o zmianie wzoru umowy o abonament, regulaminu umowy o abonament oraz aneksu „Akcja Gotówka z góry”, polegający na zamieszczeniu informacji o planowanych zmianach we wzorcach umowy w przesłanym konsumentom Magazynie Abonentów Cyfra+, „PLUS+” (Nr 27.5–6.2009), dalej jako: „Magazyn”. W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania wyjaśniającego Prezes Urzędu wezwał Spółkę do przekazania m.in. informacji na temat dotychczasowego sposobu doręczania przez Spółkę konsumentom informacji o planowanych zmianach wzorców umowy oraz częstotliwości i sposobu przysyłania do konsumentów Magazynu.

³⁴ Czyli postępowania w sprawie stosowania określonej praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów i przeciwko określonemu naruszcycielowi.

³⁵ Zob. art. 48 ust. 2 OKiKU.

chronionych prawem interesów konsumentów uzasadniające podjęcie działań określonych w odrębnych ustawach³⁶.

Wskazane powyżej „uznanie” organu antymonopolowego w kwestii wszczęcia postępowania wyjaśniającego w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest podporządkowane jego celom. Swoboda inicjatywy ze strony Prezesa UOKiK w tym zakresie kończy się bowiem tam, gdzie pojawia się potrzeba wyjaśnienia pewnej okoliczności, której zbadanie mogłoby stanowić podstawę wszczęcia właściwego postępowania³⁷.

Celem postępowania wyjaśniającego jest zbadanie, czy istnieją podstawy do wszczęcia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Prezes UOKiK dokonuje oceny, czy w jego posiadaniu znajdują się wystarczające informacje pozwalające mu wszcząć właściwe postępowanie w sprawie bez konieczności poprzedzenia go postępowaniem wyjaśniającym. Zatem postępowanie wyjaśniające ma pełnić w stosunku do właściwego postępowania rolę pomocniczą.

Postępowanie wyjaśniające nie jest prowadzone przeciwko określonemu podmiotowi, czy też w jego sprawie³⁸. W odniesieniu do tego postępowania nie występuje element podmiotowy w znaczeniu możliwości określenia uczestników postępowania³⁹. Nie ulega wątpliwości, że pojawia się on dopiero w trakcie prowadzenia właściwego postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Podjęcie czynności sprawdzających w ramach wstępnego postępowania wyjaśniającego powala na uniknięcie – w razie gdy w jego wyniku dojdzie do ustalenia, że nie doszło do naruszeń – zbędnych kosztów postępowania. Natomiast w razie pozytywnego zakończenia postępowania wyjaśniającego, dokonane w nim ustalenia będą stanowić materiał do dalszych czynności podejmowanych w trakcie właściwego postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów⁴⁰.

³⁶ Naruszenie innych ustaw stwierdzone w postępowaniu wyjaśniającym może prowadzić do podjęcia określonych działań przez Prezesa UOKiK.

³⁷ Postanowieniem z 9.10.2012 r., RWR 225/2012, Prezes Urzędu postanowił o zamknięciu postępowania wyjaśniającego i uznał, że opisane działania przedsiębiorcy w zakresie zasad rozliczania się z konsumentem korzystającym z prawa odstąpienia od umowy mogą stanowić naruszenie przepisów ustawy z 12.5.2011 r. o kredycie konsumenckim (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 1497 ze zm.).

³⁸ E. Modzelewska-Wąchal, Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Warszawa 2002, s. 213.

³⁹ Z. Kmiecik, Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji, s. 35.

⁴⁰ Prawna możliwość wszczęcia właściwego postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów została pozostawiona wyłącznie Prezesowi UOKiK. Wprowa-

Zakończenie postępowania wyjaśniającego następuje w drodze postanowienia. Postępowanie wyjaśniające nie powinno trwać dłużej niż 4 miesiące, a w sprawach szczególnie skomplikowanych – nie dłużej niż 5 miesięcy od dnia jego wszczęcia⁴¹.

Zgodnie z art. 49 ust. 1 OKiKU postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów może być wszczęte wyłącznie z urzędu. Podjęcie decyzji o jego wszczęciu należy zatem wyłącznie do kompetencji Prezesa UOKiK. To wyłącznie w gestii organu antymonopolowego leży kompetencja co do zasadności wszczęcia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Wprowadzenie przez ustawodawcę takiego rozwiązania prawnego należy w pełni zaakceptować. Wszczęcie postępowania w tych sprawach powinno odbywać się tylko w sytuacjach istnienia uzasadnionego podejrzenia naruszenia zbiorowych interesów konsumentów wskutek stosowania przez przedsiębiorców bezprawnych praktyk godzących w te interesy. Natomiast odstąpienie od wszczynania przez organ antymonopolowy postępowań w tych sprawach powinno być związane z niebudzącym wątpliwości stwierdzeniem przez organ antymonopolowy braku naruszeń zbiorowych interesów konsumentów. Pozostawienie decyzji w przedmiocie wszczynania postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wyłącznie organowi antymonopolowemu pozwala mu, przed jej podjęciem, wykorzystać instytucję postępowania wyjaśniającego. Dokonanie w postępowaniu wyjaśniającym wstępnego ustalenia okoliczności sprawy może stanowić postawę do wszczęcia właściwego postępowania w oparciu o powzięte w nim ustalenia. Dodatkowo należy wskazać, że zebrane w tym postępowaniu informacje zostają włączone do materiału dowodowego postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Natomiast negatywne wyniki uzyskane w postępowaniu wyjaśniającym pozwolą na uniknięcie zbędnych kosztów związanych z uruchomieniem właściwego postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W związku z tym wprowadzenie przez ustawodawcę możliwości wszczynania postępowań w tych sprawach wyłącznie z urzędu

dzenie tej regulacji zostało podyktowane koniecznością ograniczenia toczących się postępowań. Większość z nich bowiem toczyło się z inicjatywy uprawnionych podmiotów. W wielu sytuacjach kończyło się umorzeniem postępowania, ale sprawy te trwale blokowały działalność urzędu antymonopolowego, a na skutek wniesienia odwołania od wydanej decyzji – również SOKiK (na ten temat zob. uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 16.2.2007 r., [www.orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/.../\\$file/1110-uzas.doc](http://www.orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/.../$file/1110-uzas.doc), s. 24.

⁴¹ Zob. art. 48 ust. 3 i 4 OKiKU.

przyczyni się do zwiększenia skuteczności działań organu antymonopolowego. Podjęcie przez niego decyzji o wszczęciu postępowania będzie miało miejsce tylko w sytuacjach niebudzących żadnych wątpliwości co do skutków wywieranych przez bezprawne działania przedsiębiorcy w sferze zbiorowych interesów konsumentów.

Prezes UOKiK nie wszczyna postępowania w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jeżeli od końca roku, w którym zaprzestano ich stosowania, upłynęły 3 lata⁴². Powyższa kompetencja stanowi wyraz dostosowania działań organu antymonopolowego do zasady szybkości, rządzącej postępowaniem antymonopolowym. Zadaniem stawianym organowi antymonopolowemu jest doprowadzenie do szybkiej eliminacji bezprawnych praktyk stosowanych przez przedsiębiorców. W sytuacji jednak, gdy od zaprzestania ich stosowania upłynął wystarczający okres, niecelowe staje się prowadzenie postępowania zmierzającego do wydania orzeczenia nakładającego obowiązek zaprzestania ich stosowania. Celem postępowania w tych sprawach jest bowiem eliminacja bezprawnych praktyk z obrotu, a w sytuacji stwierdzenia zaprzestania ich stosowania zmniejsza się praktyczne znaczenie takiej decyzji. W wyniku upływu określonego czasu niemożliwe staje się również właściwe ustalenie skutków jej stosowania. Wobec tego należy wskazać na brak praktycznego znaczenia faktu wydania tej decyzji dla ochrony interesów konsumentów, jak też celu prowadzenia takiego postępowania po tak długim okresie, jaki upłynął od zaprzestania stosowania przez przedsiębiorcę bezprawnych praktyk.

Warunkiem przeprowadzenia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest jego wszczęcie w formie postanowienia. Postanowienie wszczynające postępowanie powinno zawierać określenie jego zakresu, a więc wskazywać, jakie konkretne działanie przedsiębiorcy narusza określoną normę prawną⁴³. Oprócz określenia zakresu postępowania wskazuje ono również podmiot, któremu zarzuca się naruszenie zbiorowych interesów konsumentów. Należy stwierdzić, że brak wydania takiego postanowienia, jak również wskazania jego zakresu, czy też jego przekroczenie narusza art. 10 KPA, gdyż pozbawia stronę możliwości działania i ochrony swoich praw⁴⁴. Tym samym prowadzi do nieważności postępowania⁴⁵.

⁴² Zob. art. 105 OKiKU.

⁴³ C. Banasiński, I. Wesolowska, *Ochrona zbiorowych interesów konsumentów*, w: C. Banasiński (red.), *Standardy wspólnotowe w polskim prawie ochrony konsumenta*, Warszawa 2004, s. 285.

⁴⁴ Tamże.

⁴⁵ Zob. wyr. SOKiK z 23.2.2004 r., Akt XVII Ama 30/03.

Wszczęcie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zmierza do konkretyzacji stanowiska co do podejrzenia stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów⁴⁶. W związku z tym, że celem jego wszczęcia jest doprowadzenie do szybkiej eliminacji z obrotu prawnego bezprawnych praktyk obowiązują w nim określone terminy. Postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów powinno być zakończone w terminie 4 miesięcy, a w sprawie szczególnie skomplikowanej – nie później niż w terminie 5 miesięcy od dnia jego wszczęcia⁴⁷. Jeżeli zatem postępowanie nie zostanie zakończone w terminach określonych w art. 104 OKiKU, należy powiadomić o tym strony. Jednocześnie na organ antymonopolowy został nałożony obowiązek podania przyczyny przedłużenia postępowania oraz wskazania nowego terminu załatwienia sprawy⁴⁸.

§ 3. Podmiot postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów może być wszczęte jedynie z urzędu. Nowelizacja ustawy z 2007 r. wprowadziła istotne zmiany w zakresie stron postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Wobec całkowitej rezygnacji ustawodawcy z wszczynania tych postępowań na wniosek (poprzednio obowiązujący art. 100a OKiKU z 2000 r., który wskazywał podmioty uprawnione do wszczęcia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów⁴⁹) jedyną dopuszczalną drogą umożliwiającą inicjację tych postępowań jest jego wszczęcie z urzędu. W związku z wprowadzeniem wskazanej powyżej zmiany powstał całkiem nowy układ adresatów rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe

⁴⁶ Zob. wyr. SOKiK z 7.1.2004 r., XVII Ama 24/03.

⁴⁷ Do postępowania przez organem antymonopolowym znajdują zastosowanie art. 35–38 KPA. Przepisy te dotyczą terminów załatwiania spraw w postępowaniach administracyjnych.

⁴⁸ Zob. art. 36 KPA.

⁴⁹ Podmiotami uprawnionymi do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów byli: Rzecznik Praw Obywatelskich, organizacja społeczna, rzecznik konsumentów, rzecznik ubezpieczonych, zagraniczna organizacja.