

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów¹

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

Tekst jednolity z dnia 11 marca 2024 r. (Dz.U. z 2024 r. poz. 594)

(zm.: Dz.U. 2024, poz. 1237)

¹ Treść odnośnika publikujemy na końcu ustawy.

Wprowadzenie

Spis treści

	Nb	Nb
I. Ewolucja publicznoprawnej ochrony konkurencji i konsumentów w Polsce	1–30	
A. Dwudziestolecie międzywojenne	1–2	
1. Początki rozwoju polskiej antymonopolowej regulacji prawnej	1	
2. Ustawa z 13.7.1939 r. o porozumieniach kartelowych	2	
B. Ustawa z 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym	3–5	
1. Pierwszy powojenny akt polskiego prawa antymonopolowego	3	
2. Zakres przedmiotowy	4	
3. Sankcje	5	
C. Ustawa z 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym	6–9	
1. Cele AMopU	6	
2. Zakres przedmiotowy AMopU	7	
3. Sankcje	8	
4. Harmonizacja	9	
D. Ustawa z 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów	10–12	
1. OchrKonkurU00	10	
2. Zakres przedmiotowy OchrKonkurU00	11	
3. Sankcje	12	
E. Ustawa z 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów w okresie przed 18.1.2015 r.	13–14	
1. Wejście w życie OchrKonkurU	13	
2. Zmiany przepisów OchrKonkurU przed 18.1.2015 r.	14	
F. Ustawa z 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów w okresie przed 17.4.2016 r.	15–16	
1. ZmOchrKonkurU14	15	
2. Rozszerzenie zakresu działania Prezesa UOKiK	16	
G. Ustawa z 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów w okresie przed 20.5.2023 r.	17–18	
1. ZmOchrKonkurU15	17	
2. Pozostałe zmiany przepisów OchrKonkurU przed 20.5.2023 r.	18	
H. Ustawa z 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów w okresie od 20.5.2023 r.	19–29	
1. ZmOchrKonkurU23	19	
2. Implementacja dyrektywy 2019/1	20	
3. Stanowisko Senatu wobec ZmOchrKonkurU23	21	
4. Gwarancja niezależności Prezesa UOKiK	22	
5. Odpowiedzialność przedsiębiorców za naruszenia	23	
6. Wybrane zmiany przepisów dotyczących przebiegu i zakończenia postępowania przed Prezesem UOKiK	24	
7. Wolność od samooskarżenia	25	
8. Ochrona tajemnicy adwokackiej i radcowskiej	26	
9. Terminy i bieg przedawnienia	27	
10. Kary pieniężne	28	
11. Współpraca w ramach ESK	29	
I. Ustawa z 2007 r. po przyjęciu ustawy z 24.7.2024 r. o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym i niektórych innych ustaw	30	
1. Najnowsze zmiany	30	
II. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów w systemie prawa	31–33	
1. Publiczna ochrona konkurencji i konsumentów	31	
2. Relacje z innymi ustawami prawa publicznego	32	
3. Relacje z ustawami prawa prywatnego	33	
III. Struktura ustawy	34–46	
1. Działy	34	
2. Dział I	35	
3. Dział II	36	
4. Dział III	37	
5. Dział IIIa	38	
6. Dział IV	39	
7. Dział V	40	
8. Dział VI	41	
9. Dział VII	42	
10. Dział VIIa	43	
11. Dział VIII	44	
12. Dział IX	45	
13. Akty wykonawcze	46	

I. Ewolucja publicznoprawnej ochrony konkurencji i konsumentów w Polsce

A. Dwudziestolecie międzywojenne

1. Początki rozwoju polskiej antymonopolowej regulacji prawnej sięgają lat 30. XX w., 1 kiedy to w II Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z europejską tendencją, wprowadzono prawo

kartelowe (szerzej zob. A. Podolska, Polska ustawa kartelowa, s. 151 i n.; A. Podolska-Meducka, Polskie ustawodawstwo kartelowe, s. 89 i n.; *taż*, Projekty ustawy kartelowej, s. 215 i n.; *taż*, Sąd kartelowy w Polsce, s. 85 i n.; D. Miąsik, Rozwój, s. 39–40). Różniło się ono jednak od późniejszego prawa antymonopolowego, gdyż nie chroniło konkurencji rozumianej jako mechanizm rynkowy, lecz dopuszczając jej ograniczenie poprzez zjawisko kartelizacji, tworzyło narzędzia kontroli karteli przez państwo oraz wykorzystywania karteli do realizacji polityki państwa (D. Miąsik, Reguła rozsądku, s. 348). Ustawa z 28.3.1933 r. o kartelach (Dz.U. Nr 31, poz. 270 ze zm.) obejmowała 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. Kartele występowały w różnych formach prawnych, począwszy od zwykłego porozumienia, poprzez stowarzyszenie, po różne rodzaje spółek (J. Wiszniewski, Zrzeszenia przemysłowe, s. 10 i n.; A. Podolska-Meducka, Polskie ustawodawstwo kartelowe, s. 16 i n.). Umowy kartelowe, co do zasady dozwolone, należało w ustawowo określonym terminie, licząc od dnia ich zawarcia, zgłaszać Ministrowi Przemysłu i Handlu, który dokonywał ich deklaratoryjnego wpisu do **rejstru kartelowego**. Minister oceniał *ex post*, czy zagrażają one (lub sposób ich wykonania) dobru publicznemu. O sankcjach orzekał ustanowiony przy SN Sąd Kartelowy, na wniosek ministra (a o grzywnach sądy okręgowe w składzie trzech sędziów – zob. A. Podolska, Polska ustawa kartelowa, s. 185–186), zaś po wejściu w życie dekretu Prezydenta RP z 27.11.1935 r. w sprawie zmiany ustawy z 28.3.1933 r. o kartelach (Dz.U. Nr 86, poz. 529), o sankcjach orzekał sam minister, przy czym od jego orzeczenia przysługiwał wniosek do Sądu Kartelowego o uchylenie orzeczenia (szerzej A. Piszcz, Sankcje, s. 107–109, 237–239, 375–376). Co do grzywny o funkcji egzekucyjnej (przymuszającej) – zob. A. Podolska, Polska ustawa kartelowa, s. 179. Rozwiązania te były dalekie od bezpośredniej ochrony interesów konkurentów, której zasady określała ustawa z 2.8.1926 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 1930 r. Nr 56, poz. 467 ze zm.; zob. też K. Stefański, Zwalczanie, s. 4 i n.).

2. **Ustawa z 13.7.1939 r. o porozumieniach kartelowych** (Dz.U. Nr 63, poz. 418), której data wejścia w życie przypadła z upływem 3 miesięcy od dnia ogłoszenia, nie doczekała się żadnej praktyki stosowania ze względu na wybuch II wojny światowej. Cechowała się ona reorientacją ustawodawcy z nadzoru *ex post* również na **nadzór *ex ante***, gdyż wpis do rejestru kartelowego miał mieć charakter konstytutywny, a Minister Przemysłu i Handlu miał posiadać kompetencję do odmowy wpisu. Co do grzywny – zob. D. Kaczorkiewicz, Pozycja podmiotu, *passim*; M. Król-Bogomilska, Odpowiedzialność karna, s. 222.

B. Ustawa z 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym

3. 1. **Pierwszy powojenny akt polskiego prawa antymonopolowego** stanowiła ustawa z 28.1.1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej (Dz.U. Nr 3, poz. 18 ze zm.), która weszła w życie z początkiem 1988 r. Nie odegrała ona istotnej roli w historii polskiego prawa antymonopolowego, ale po okresie międzywojennym oraz po okresie kilkudziesięciu lat po II wojnie światowej, w którym w Polsce chroniono monopole, mogła jawić się jako „nowa jakość” w systemie prawa (por. J. Trojanek, Ustawa antymonopolowa, s. 4; M. Stefaniuk, Zakres i kierunki rozwoju, s. 200). Co do właściwego organu (MF) zob. komentarz do art. 1, Nb 79.
4. 2. **Zakres przedmiotowy**. Ustawa miała chronić krajowy rynek przed praktykami monopolistycznymi (w tym porozumieniami monopolistycznymi) jednostek gospodarczych, godzącymi w interes społeczny albo w interesy innych jednostek gospodarczych lub konsumentów. Ustawa określała **praktyki bezwzględnie zakazane przez ustawę** (których zaniechanie MF mógł nakazać) oraz **praktyki zakazane względnie** (których MF mógł zakazać). Wprowadzała też **obowiązek zgłaszania MF zamiaru połączenia** jednostek gospodarczych, z którego niewykonaniem nie powiązano jednak żadnej sankcji prawa antymonopolowego. MF miał natomiast kompetencję do wniesienia sprzeciwu co do połączenia jednostek gospodarczych.
5. 3. **Sankcje**. Ustawa przewidywała zarówno sankcje pieniężne, jak i sankcje niemające charakteru pieniężnego. Sankcje nakładał MF, w tym – w drodze decyzji – stwierdzał nieważność

umowy stanowiącej przejaw praktyki monopolistycznej lub poszczególnych jej postanowień, stwierdzał nieważność, orzekał o nieważności bądź unieważniał porozumienie monopolistyczne (zob. *S. Soltysiński*, Sankcje, s. 21–30; *S. Gronowski*, Ustawa, s. 273; *I. Wiszniewska*, Praktyki monopolistyczne, s. 42; *taż*, Polska ustawa antymonopolowa, s. 131; *A. Piszcz*, Sankcje, s. 114; zob. też uchw. SN z 20.9.1990 r., III AZP 8/90, Legalis). Ta ostatnia kompetencja „krzyżowała” się z unieważnieniem umowy dokonywanym przez sąd wojewódzki lub okręgową komisję arbitrażową na żądanie jednostki gospodarczej dotkniętej stosowaniem bezwzględnie zakazanych praktyk monopolistycznych. Gdy uprzednie sankcje o charakterze pieniężnym nie doprowadziły do zaprzestania naruszania ustawy przez jednostkę – w zależności od okoliczności i formy organizacyjnoprawnej jednostki – MF mógł nakazać jej podział, likwidację, ograniczenie działalności gospodarczej w sposób uniemożliwiający prowadzenie praktyk monopolistycznych lub cofnąć jednostce zezwolenie na wykonywanie tej działalności (zob. *J. Olszewski*, Nadzór, s. 471; *A. Piszcz*, Sankcje, s. 116–117). W doktrynie oceniono tę ustawę jako nieskuteczną i nieprzystającą do realiów, zwłaszcza że na jej podstawie wydano tylko 9 decyzji (*C. Kosikowski*, *T. Ławicki*, Ochrona, s. 52–53).

C. Ustawa z 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym

1. **Cele AMopU.** AMopU weszła w życie 13.4.1990 r., zaś od 1.1.1999 r. obowiązywała pt. „ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów”. Przed AMopU postawiono już nie tylko cele ochronne. Preambuła ustawy jako jej cele wskazywała obok ochrony przedsiębiorców narażonych na stosowanie praktyk monopolistycznych, ochronę interesów konsumentów (aczkolwiek nie zawierała przepisów prawa materialnego służących ochronie konsumentów) oraz zapewnienie konkurencji. Cel w postaci ochrony przedsiębiorców mógł być realizowany tylko, gdy skutkiem praktyki monopolistycznej naruszono **interes publiczny** (*D. Miąsik*, Reguła rozsądku, s. 364–365). Ich interesy prywatne chroniła natomiast obowiązująca do dziś **ZNKU**.

Co do właściwego organu zob. komentarz do art. 1, Nb 80.

2. **Zakres przedmiotowy AMopU** obejmował przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym oraz oddziaływanie na kształtowanie struktur podmiotów gospodarczych (wg późniejszej terminologii – przedsiębiorców). Z jednej strony, odnośnie do podmiotów zajmujących pozycję monopolistyczną oraz podmiotów zajmujących pozycję dominującą z nimi zrównanych przewidziano **bezwzględny zakaz pewnych praktyk monopolistycznych**. Z drugiej strony, możliwa była „**legalizacja**” tzw. porozumień specjalizacyjnych oraz niektórych praktyk monopolistycznych. Szerzej zob. *D. Miąsik*, Reguła rozsądku, s. 374 i n.; *S. Gronowski*, Ustawa, s. 269 i n.; *P. Podrecki*, Porozumienia monopolistyczne, s. 210–211; *I. Wiszniewska*, Polska ustawa, s. 132; *T. Ławicki*, Ustawa, s. 49.

3. **Sankcje.** Organ antymonopolowy mógł nakładać na przedsiębiorców kary pieniężne, a także sankcje niepieniężne, najsurowsze w historii polskiego prawa antymonopolowego (*A. Piszcz*, Sankcje, s. 117–120, 244–247, 378–379). Do tych ostatnich należał obowiązek czasowego ograniczenia działalności gospodarczej podmiotu posiadającego pozycję dominującą na rynku. W literaturze ta ostatnia sankcja spotkała się z krytyką oraz postulatem, by ograniczyć jej zastosowanie do przypadków nadużywania pozycji dominującej (por. *T. Ławicki*, Ustawa, s. 86–87; *W. Rakoczy*, Zastosowanie, s. 7; *A. Fornalczyk*, Początki, s. 420; *S. Gronowski*, Ustawa antymonopolowa, s. 399). W obszarze połączeń przedsiębiorców sankcje (pieniężne) w przypadku braku uprzedniego wykonania obowiązku notyfikacyjnego dotyczącego zamiaru połączenia wprowadzono 19.5.1995 r. (zob. też *P. Lissoń*, Kontrola, s. 56 i n.; *M. Król-Bogomilska*, Kary pieniężne, s. 72–83; *S. Gronowski*, Ustawa, s. 414–415). W odniesieniu do AMopU rozwinęło się bogate orzecznictwo organu antymonopolowego oraz sądów (zob. *C. Kosikowski*, *T. Ławicki*, Ochrona, s. 54–55). Przy tym praktyka nakładania kar pieniężnych cechowała się umiarkowanym i rozważnym korzystaniem z możliwości, jakie dawała AMopU, by nie utrudniać podmiotom gospodarczym skutecznego konkurowania na rynku, w tym z podmiotami zagranicznymi.

4. **Harmonizacja.** Ustawa antymonopolowa przeszła gruntowne zmiany harmonizujące jej rozwiązania ze standardami wspólnotowego prawa konkurencji. Dnia 16.12.1991 r. został zawarty

Wprowadzenie

Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a WE i ich państwami członkowskimi, z drugiej strony (Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38 ze zm.). Rozdział III w części V Układu dotyczył zbliżania przepisów prawnych istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski, w tym w zakresie zasad konkurencji, do prawodawstwa wspólnotowego.

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

- 10** 1. **OchrKonkurU00** weszła w życie 1.4.2001 r. Była przygotowywana, a później nowelizowana (w szczególności 1.5.2004 r., tj. z dniem akcesji Polski do UE), w związku z obowiązkiem harmonizacji polskiego prawa z *acquis communautaire* (szerzej *M. Stefaniuk*, Wpływ prawa, s. 662; *T. Skoczny*, Konsekwencje, s. 8). Uniknięto w niej części wad obciążających AMopU. Wskazano w niej wyraźnie, że interesy przedsiębiorców i konsumentów objęte są ochroną prawną na zasadach w niej określonych w **interesie publicznym**. Nie objaśniało to jednak, jakie są cele OchrKonkurU00, zatem próby ich identyfikacji były podejmowane w piśmiennictwie (por. *D. Miąsik*, Reguła rozsądku, s. 429 i n.; *E. Modzelewska-Wąchal*, OchrKonkurU. Komentarz, s. 10; *Z. Jurczyk*, Cele polityki, s. 36–38).
- 11** 2. **Zakres przedmiotowy OchrKonkurU00** obejmował zakaz praktyk ograniczających konkurencję, tj. zakaz porozumień ograniczających konkurencję (doznający wyłączeń) oraz zakaz nadużywania pozycji dominującej, a także prewencyjną kontrolę koncentracji przedsiębiorców. Z dniem 15.12.2002 r. został poszerzony o zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jednak za naruszenia tego zakazu nie przewidziano kar pieniężnych.
- 12** 3. **Sankcje**. OchrKonkurU00 przewidywała kary pieniężne za naruszenia obowiązków podstawowych, kary pieniężne za naruszenia obowiązków instrumentalnych przez przedsiębiorców, jak i inne podmioty, a także kary pieniężne za zwłokę w wykonaniu orzeczeń obliczane narastająco (zob. też *M. Sachajko*, Istota, s. 77; *A. Piszcz*, Sankcje, s. 121, 247–249, 379). Z dniem 1.5.2004 r. przepisom OchrKonkurU00 dotyczącym kar pieniężnych nadano kształt, który później w znacznym stopniu został powielony w przepisach OchrKonkurU. Dodano m.in. wzorowane do pewnego stopnia na rozwiązaniach wspólnotowych (tzw. *leniency programme*) przepisy o odstąpieniu od nałożenia kary pieniężnej i jej obniżeniu.

E. Ustawa z 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów w okresie przed 18.1.2015 r.

- 13** 1. **Wejście w życie OchrKonkurU**. W chwili wejścia w życie (21.4.2007 r.) OchrKonkurU była pod wieloma względami podobna do uchylonej przez nią OchrKonkurU00. Stąd też w literaturze krytycznie oceniono uchwalenie nowej ustawy zamiast nowelizacji OchrKonkurU00 (*A. Jurkowska*, *D. Miąsik*, *T. Skoczny*, *M. Szydło*, Nowa uokik, s. 2). Najistotniejsze różnice pomiędzy tymi dwoma ustawami sprowadzały się do braku w OchrKonkurU podstawy prawnej do **wszczyniania postępowań** antymonopolowych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję **na wniosek** oraz do wprowadzenia **kar pieniężnych** za naruszenie zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.
- 14** 2. **Zmiany przepisów OchrKonkurU przed 18.1.2015 r.** Chronologicznie pierwsza zmiana OchrKonkurU dotyczyła jej art. 29 OchrKonkurU. Od 20.6.2007 r. art. 29 ust. 3 OchrKonkurU stanowił, że Prezes RM powołuje Prezesa UOKiK (bez wskazania jego kadencji, a więc na czas nieokreślony) spośród osób należących do państwowego zasobu kadrowego (zrezygnowano z poprzedniego rozwiązania, zgodnie z którym Prezes UOKiK był wyłaniany w drodze konkursu i powoływany na 5-letnią kadencję). Szósta nowelizacja OchrKonkurU dokonała kolejnej zmiany art. 29 OchrKonkurU. Od 24.3.2009 r. art. 29 ust. 3 OchrKonkurU stanowił, że Prezes RM powołuje Prezesa UOKiK spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, art. 29 ust. 3a–3j OchrKonkurU określały zaś zasady tego naboru (zob. szerzej *C. Banasiński*, Niezależność, s. 265 i n.; *M. Błachucki*, Niezależność organów, s. 266 i n.; *M. Błachucki*, Ponadnarodowe sieci, s. 328 i n.; *I. Małobęcka-Szwast*, The appointment, s. 30 i n.). Druga nowelizacja OchrKonkurU weszła w życie 21.12.2007 r. i była związana z wejściem w życie NieuczPraktRynkU. W jej rezultacie w otwartym katalogu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (art. 24 ust. 2 OchrKonkurU) dodano nieuczciwe praktyki rynkowe obok czynów nieuczciwej konkurencji (art. 24 ust. 2 pkt 3 OchrKonkurU). Trzecia

nowelizacja OchrKonkurU miała związek ze zniesieniem od 31.12.2008 r. Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej będącego organem Inspekcji Handlowej oraz likwidacją Głównego Inspektoratu Inspekcji Handlowej. Przepisy OchrKonkurU dostosowano do rozwiązania, zgodnie z którym dotychczasowe zadania i kompetencje Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej przejął Prezes UOKiK. Czwartą nowelizacją OchrKonkurU 1.1.2009 r. dokonano zmian w statusie rzecznika konsumentów (zob. komentarz do art. 40, Nb 8). Piątą nowelizacją OchrKonkurU 7.3.2009 r. wprowadzono zmiany do przepisów o kontroli w toku postępowania przed Prezesem UOKiK. Siódma zmiana dotyczyła wyłącznie art. 46 OchrKonkurU i miała charakter porządkujący [zob. A. Piszcz, Zmiany w polskim prawie (cz. I), s. 113]. Ostatnia w tym okresie zmiana (ósmą) miała związek z wejściem w życie OdpFunkPublU i 17.5.2011 r. uzupełniła art. 81 ust. 3 OchrKonkurU dotyczący odwołania od decyzji Prezesa UOKiK [zob. A. Piszcz, Zmiany w polskim prawie (cz. II), s. 88–90].

F. Ustawa z 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów w okresie przed 17.4.2016 r.

1. **ZmOchrKonkurU14.** Po niemal czteroletnim okresie, w którym OchrKonkurU nie 15 podlegała żadnym zmianom, została ona dość istotnie znowelizowana z dniem 18.1.2015 r. (dziewiąta nowelizacja). W obszarze **praktyk ograniczających konkurencję** wprowadzono w szczególności odpowiedzialność osób zarządzających za umyślne dopuszczenie do niektórych porozumień ograniczających konkurencję (art. 4 pkt 3a, art. 6a, 12a, 106a OchrKonkurU), tzw. środki zaradcze (art. 10 ust. 4–9 OchrKonkurU), procedurę dobrowolnego poddania się karze pieniężnej (art. 89a OchrKonkurU), nowy wydłużony z 1 roku do 5 lat termin przedawnienia wszczęcia postępowania (art. 93 OchrKonkurU) i regulację tzw. *leniency plus* (art. 113d OchrKonkurU). W obszarze prewencyjnej **kontroli koncentracji** wprowadzono w szczególności uprawnienie adresata decyzji o zgodzie warunkowej do żądania czasowego utajnienia terminu spełnienia warunków (art. 19 ust. 4–6 OchrKonkurU), miesięczny termin zakończenia postępowania w sprawach koncentracji z możliwością przedłużenia go o 4 miesiące (art. 96 i art. 96a ust. 1–2 OchrKonkurU) oraz regulację przedstawienia przedsiębiorcy lub przedsiębiorcom uczestniczącym w koncentracji zastrzeżeń wobec tej koncentracji (art. 96a ust. 3–4 OchrKonkurU). W zakresie **ochrony konsumentów** wprowadzono regulację tzw. ostrzeżenia konsumentckiego (art. 73a OchrKonkurU) oraz nowy dłuższy termin zakończenia postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (art. 104 OchrKonkurU). Poza tym wydłużono termin na wniesienie odwołania od decyzji Prezesa UOKiK (art. 81 ust. 1 OchrKonkurU) oraz dokonano wielu zmian przepisów o kontroli i przeszukaniu w toku postępowania przed Prezesem UOKiK (dział VI rozdział 5), a także przepisów o nakładaniu kar pieniężnych (dział VII rozdział 1).

2. **Rozszerzenie zakresu działania Prezesa UOKiK.** Ponadto 30.10.2015 r. rozszerzono 16 zakres działania Prezesa UOKiK o jego **współpracę** z Agencją do spraw Współpracy Organów Regulacji Energetyki, z organem właściwym do spraw regulacji gospodarki paliwami i energią oraz organem właściwym w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym, dodając pkt 16a w art. 31 OchrKonkurU (dziesiąta nowelizacja).

G. Ustawa z 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów w okresie przed 20.5.2023 r.

1. **ZmOchrKonkurU15.** Nowelizacja jedenasta, która weszła w życie 17.4.2016 r., 17 miała na celu głównie **wzmocnienie ochrony konsumentów**, w tym poprzez **rozszerzenie kompetencji Prezesa UOKiK**. Po pierwsze, zrezygnowano z sądowego modelu abstrakcyjnej kontroli postanowień umownych, dokonywanej uprzednio przez SOKiK, na rzecz trybu administracyjnoprawnego, który został uregulowany w art. 23a–23d i 99a–99f OchrKonkurU. Po drugie, za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów uznano tzw. *misselling* usług finansowych (art. 24 ust. 2 pkt 4 OchrKonkurU). Po trzecie, Prezes UOKiK uzyskał kompetencję do przedstawiania sądowi istotnego dla sprawy poglądu w sprawach dotyczących ochrony konkurencji i konsumentów (art. 31d OchrKonkurU), nieodpłatnego publikowania komunikatów i informacji w publicznej radiofonii i telewizji (art. 31c OchrKonkurU) oraz występowania do przedsiębiorców w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów bez wszczynania postępowania (art. 49a OchrKonkurU). Po czwarte, wydłużono z 1 roku do

Wprowadzenie

3 lat termin przedawnienia wszczęcia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (art. 105 OchrKonkurU). Po piąte, w postępowaniach w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wprowadzono możliwość wydawania przez Prezesa UOKiK przed zakończeniem postępowania tzw. decyzji tymczasowej (art. 101a OchrKonkurU) oraz prowadzenia czynności kontrolnych tzw. tajemniczego klienta (art. 105ia OchrKonkurU).

- 18 2. Pozostałe zmiany przepisów OchrKonkurU przed 20.5.2023 r.** Dwunastą nowelizacją 10.1.2017 r. rozszerzono zakres działania Prezesa UOKiK o wykonywanie zadań określonych w PozRozwSpKonsU (art. 31 pkt 7a OchrKonkurU) i utworzono przy Prezesie UOKiK punkt kontaktowy do spraw pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich oraz internetowego systemu rozwiązywania sporów konsumenckich (art. 32a OchrKonkurU). Ponadto 21.6.2017 r. trzynastą nowelizacją dokonano kolejnego rozszerzenia zakresu działania Prezesa UOKiK o współpracę z Komisją Nadzoru Audytowego (art. 31 pkt 16b OchrKonkurU), której nazwę zmieniono na Polską Agencję Nadzoru Audytowego 1.1.2020 r. (dwudziesta nowelizacja). Czternasta nowelizacja miała związek z wejściem w życie 27.6.2017 r. RoszczNaprszkU. W OchrKonkurU dodano przepisy dotyczące zakazu wykorzystywania informacji i dowodów (art. 73 ust. 2 pkt 6 i art. 89a ust. 13 OchrKonkurU). Piętnasta nowelizacja wprowadziła do OchrKonkurU kilka zmian dostosowujących ją do PrPrzed od 30.4.2018 r., a siedemnasta – do PrSzkolWyżN od 1.10.2018 r. Szesnastą nowelizacją 4.9.2018 r. dokonano zmiany definicji tajemnicy przedsiębiorstwa (art. 4 pkt 17 OchrKonkurU). Osiemnąstą nowelizacją 15.12.2018 r. wprowadzono podstawę prawną (art. 106b OchrKonkurU) nakładania kar pieniężnych na osoby zarządzające za umyślne dopuszczenie do naruszenia przez przedsiębiorcę zakazów określonych w art. 23a lub 24 OchrKonkurU oraz zasady ustalania wysokości tych kar w art. 111 OchrKonkurU. Tą samą ustawą 1.1.2019 r. wskazano przeznaczenie środków finansowych pochodzących z tych kar pieniężnych (art. 112 ust. 2 OchrKonkurU). Dziewiętnastą nowelizacją w szczególności 3.1.2020 r. zmieniono przepisy dotyczące organizacji UOKiK (art. 33 i 34 OchrKonkurU), rzeczników konsumentów (art. 42 i 43 OchrKonkurU) oraz Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów (art. 44 OchrKonkurU), dostosowano OchrKonkurU do rozporządzenia 2018/302 (17.9.2019 r.). Podobnie dwudziestą pierwszą nowelizacją dostosowano OchrKonkurU do rozporządzenia 2017/2394 (24.6.2020 r.), a nowelizacją dwudziestą drugą (1.1.2023 r.) – do wymogów dyrektywy 2019/2161. Dwudziesta trzecia nowelizacja (1.1.2023 r.) dotyczyła wyłącznie art. 112 OchrKonkurU i miała charakter porządkujący.

H. Ustawa z 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów w okresie od 20.5.2023 r.

- 19 1. ZmOchrKonkurU23.** Ustawa z 9.3.2023 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 852 ze zm.) była dwudziestą czwartą nowelizacją OchrKonkurU. Szeroki zakres zmian wprowadzonych przez ZmOchrKonkurU23 wynikał z konieczności implementacji dyrektywy 2019/1 (zob. poniżej, Nb 20–29). Obok przepisów nowelizujących samą OchrKonkurU oraz ustawy odwołujące się do OchrKonkurU [KPC, KK, NadmOpTransHandIU oraz ustawę z 17.11.2021 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1773 ze zm.)] w treści ZmOchrKonkurU23 – wbrew regułom techniki prawodawczej – znalazły się również przepisy nowelizujące ustawy niepozostające w żadnym związku z ochroną konkurencji i konsumentów [ustawę z 27.8.1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 44 ze zm.); ustawę z 13.10.1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 497 ze zm.); ustawę z 25.6.1999 r. o Polskiej Organizacji Turystycznej (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1608 ze zm.); ustawę z 28.11.2003 r. o świadczeniach rodzinnych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 323 ze zm.)]. Ustawa nowelizacyjna weszła w życie 20.5.2023 r.
- 20 2. Implementacja dyrektywy 2019/1.** Celem ZmOchrKonkurU23 była implementacja dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z 11.12.2018 r. mającej na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego (Dz.Urz. UE L Nr 11, s. 3), zwanej także dyrektywą ECN+. Ten akt prawa unijnego miał służyć

wzmocnieniu skuteczności art. 101 i 102 TFUE poprzez wprowadzenie „gwarancji niezależności, zasobów oraz uprawnień w zakresie stosowania prawa i nakładania kar niezbędnych do skutecznego stosowania art. 101 i 102 TFUE” (motyw 3 preambuły dyrektywy 2019/1) oraz wzmocnieniu współpracy między krajowymi organami ochrony konkurencji w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji (ESK). Przepisy dyrektywy 2019/1 co do zasady wprowadzają tylko rozwiązania i instytucje właściwe do zastosowania traktatowych przepisów o ochronie konkurencji, jednak ze względu na konwergencję unijnych i krajowych reguł konkurencji przepisy te mogą znaleźć zastosowanie także w przypadku wdrażania krajowych ustaw o ochronie konkurencji, przede wszystkim wówczas, gdy prawo krajowe jest stosowane równolegle z prawem unijnym. Dyrektywa 2019/1 jest instrumentem harmonizacji pośredniej – chociaż UE nie ma kompetencji do ustanawiania reguł proceduralnych dla stosowania przepisów krajowych, wdrażając dyrektywę, państwa członkowskie przyjęły przepisy uniwersalne, stosowane zarówno do postępowań prowadzonych w celu zastosowania art. 101 lub 102 TFUE i odpowiednich przepisów prawa krajowego, jak i do postępowań czysto krajowych. Dyrektywa miała być transponowana do porządków prawnych państw członkowskich do 4.2.2021 r. W Polsce pierwszy projekt ZmOchrKonkurU był datowany na 14.1.2021 r. Mimo dynamicznych debat środowisk prawniczych wokół tego projektu, nie został on przekazany do Sejmu i nie był dalej procedowany. Wskutek opóźnienia w implementacji dyrektywy KE wszczęła procedurę związaną z naruszeniem prawa UE przez Polskę, przekazując tzw. umotywowaną opinię w dniu 29.9.2022 r. Odpowiadając na to działanie KE, RM przyjęła kolejny projekt ZmOchronKonkurU, datowany na 14.10.2022 r. W dniu 31.1.2023 r. rządowy projekt ZmOchrKonkurU wpłynął do Sejmu, ZmOchrKonkurU23 została przyjęta przez Sejm 9.3.2023 r.

3. Stanowisko Senatu wobec ZmOchrKonkurU23. Uchwałą z 30.3.2023 r. Senat odrzucił **21** ZmOchrKonkurU23. Główne zarzuty Senatu wobec przyjętej przez Sejm ustawy dotyczyły naruszania gwarancji procesowych przedsiębiorców, osłabienia tajemnicy radcowskiej i adwokackiej, przedstawienia nieproporcjonalnych rozwiązań oraz naruszania fundamentalnych zasad państwa prawa. Senat zarzucił ZmOchrKonkurU23, że dyrektywa 2019/1 została implementowana „w sposób nieprecyzyjny”, a ponadto doszło do „nadinterpretacji prawa UE” (uchw. Senatu RP z 30.3.2023 r., Druk Nr 3118, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?Nr=3118>, dostęp z: 27.6.2024 r.). Senat zakwestionował również całkowicie nieracjonalne wprowadzenie do treści ZmOchrKonkurU23 przepisów ustaw niepowiązanych z ochroną konkurencji i konsumentów. W dniu 14.4.2023 r. Sejm odrzucił uchwałę Senatu i ustawa – po podpisaniu przez Prezydenta RP 27.4.2023 r. – weszła w życie po upływie 14 dni od dnia publikacji (20.5.2023 r.).

4. Gwarancja niezależności Prezesa UOKiK. Dyrektywa 2019/1 wymaga zapewnienia **22** niezależności krajowych organów konkurencji, postulaty takie – co do Prezesa UOKiK – były zgłaszane również w polskiej doktrynie prawa konkurencji (m.in. *M. Kozak*, Raz, dwa, trzy, s. 23 i n.; zob. też *A. Piszcz*, Niezależność Prezesa Urzędu, s. 11 i n.), a nawet podnoszone przed Sądem UE (zob. wyr. Sądu z 9.2.2022 r., T-791/19, *Sped-Pro S.A. v. Komisja*, EU:T:2022:6). ZmOchrKonkurU23 przywróciła kadencyjność Prezesa UOKiK (5 lat) i ograniczenie liczby kadencji do dwóch (art. 29 ust. 3 OchrKonkurU), jednocześnie stanowiąc w art. 12 ZmOchrKonkurU23, że ukształtowana wg tych nowych zasad kadencja Prezesa UOKiK pełniącego urząd w dniu wejścia w życie ustawy rozpoczyna się właśnie w dniu jej wejścia w życie. Wprowadzono również zamknięty katalog przesłanek, na podstawie których Prezes UOKiK będzie mógł być odwołany przez Prezesa RM. Ponadto nowy art. 29 ust. 3a pkt 8 OchrKonkurU przewiduje wymóg, aby osoba zajmująca stanowisko Prezesa UOKiK nie pełniła uprzednio służby zawodowej ani nie pracowała w organach bezpieczeństwa państwa wymienionych w art. 2 ustawy z 18.10.2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944–1990 oraz treści tych dokumentów (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 273 ze zm.), ani nie była ich współpracownikiem. Poprzez art. 34a OchrKonkurU wprowadzający wymóg działania Prezesa UOKiK, wiceprezesów i pracowników niezależnie od wpływów politycznych i innych wpływów zewnętrznych oraz zakaz zwracania się i przyjmowania instrukcji od rządu, podmiotów publicznych i prywatnych, ZmOchrKonkurU23 implementowała art. 4 dyrektywy 2019/1 ustanawiający zasadę niezależności i bezstronności organów ochrony

konkurencji. Nowym obowiązkiem Prezesa UOKiK jest sporządzanie rocznych sprawozdań i przedstawianie ich Prezesowi RM (art. 31aa OchrKonkurU).

- 23 5. Odpowiedzialność przedsiębiorców za naruszenia.** ZmOchrKonkurU23 wprowadziła nowe przepisy (art. 6b i 9a OchrKonkurU) przewidujące (fakultatywną) możliwość przypisania podmiotom dominującym (wywierającym „decydujący wpływ”) odpowiedzialności za naruszenie zakazu praktyk ograniczających konkurencję przez podmioty zależne. Definicję „decydującego wpływu” na potrzeby stosowania art. 6b i 9a OchrKonkurU doprecyzowano w art. 6b ust. 2, w art. 6 ust. 3 OchrKonkurU wprowadzono zaś domniemanie decydującego wpływu w przypadku gdy udział podmiotu dominującego w kapitale podmiotu zależnego wynosi ponad 90%. Przypisanie odpowiedzialności przedsiębiorcy wywierającemu decydujący wpływ wiąże się z możliwością nałożenia łącznej kary na przedsiębiorcę wywierającego decydujący wpływ i na przedsiębiorcę zależnego na podstawie nowo wprowadzonego art. 106c OchrKonkurU. Ponadto ZmOchrKonkurU23 włączyła do komentowanej ustawy przepis art. 4a przewidujący odpowiedzialność przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną za naruszenie OchrKonkurU, którego osoba dopuściła się w okresie prowadzenia działalności, nawet jeśli osoba ta zaprzestała później prowadzenia działalności.
- 24 6. Wybrane zmiany przepisów dotyczących przebiegu i zakończenia postępowania przed Prezesem UOKiK.** W art. 49 OchrKonkurU wprowadzono wymóg uzasadniania postanowień o wszczęciu postępowań przed Prezesem UOKiK. Uzasadnienie musi zawierać wyjaśnienie zarzutów stawianych przedsiębiorcy oraz – w przypadku potwierdzenia naruszenia – informację o zasadach ustalania wysokości kary pieniężnej. Rozwiązanie to, zastępujące praktykę przedstawiania informacji o zarzutach, spotkało się z istotną krytyką (zob. komentarz do art. 49, Nb 7). Nowelizacja art. 50 OchrKonkurU doprowadziła do rozszerzenia kręgu podmiotów zobowiązanych do udzielania Prezesowi UOKiK informacji na jego żądanie – obecnie krąg ten obejmuje także niebędące przedsiębiorcami osoby fizyczne i osoby prawne oraz jednostki organizacyjne niebędące osobami prawnymi. Poprzez zmiany wprowadzone w art. 70 OchrKonkurU zmianom uległy reguły ochrony różnych kategorii dokumentów oraz wykorzystania informacji pozyskanych w toku postępowania przed Prezesem UOKiK. Uregulowano również zasady udostępniania informacji organom ochrony konkurencji w innych państwach członkowskich UE. W art. 71 OchrKonkurU doprecyzowano zakres tajemnicy służbowej obowiązującej Prezesa, wiceprezesów i pracowników UOKiK. Liczne drobne zmiany techniczne wprowadzono również w przepisach dotyczących kontroli i przeszukań (zob. komentarze do art. 105b, 105d, 105g, 105i, 105l, 105m, 105n). ZmOchrKonkurU23 zastąpiła ogólny przepis dotyczący pomocy Policji w toku kontroli i przeszukania (art. 105b ust. 3 OchrKonkurU), wprowadzając w tym zakresie kompleksową regulację w art. 105ca OchrKonkurU, wzorowaną na przepisach rozporządzenia MSWiA z 15.3.2019 r. w sprawie asystowania komornikowi przez Policję, Straż Graniczną lub SOP przy wykonywaniu czynności egzekucyjnych (Dz.U. z 2019 r. poz. 538) oraz art. 13k NadmOpTransHandIU. ZmOchrKonkurU23 nadała nowe brzmienie art. 10 ust. 5 OchrKonkurU, rozszerzając uprawnienia Prezesa UOKiK o możliwość nałożenia dowolnego środka o charakterze strukturalnym w sytuacji, gdy organ decyduje się na nałożenie na przedsiębiorcę środków usunięcia skutków naruszenia.
- 25 7. Wolność od samooskarżenia.** Nowelizując niektóre przepisy OchrKonkurU w kierunku zapewnienia większej skuteczności postępowań prowadzonych przez Prezesa UOKiK, ZmOchrKonkurU23 wprowadziła jednocześnie kilka rozwiązań służących zagwarantowaniu wolności od samooskarżenia (art. 3 dyrektywy 2019/1), takich jak możliwość odmowy udzielenia informacji przez osoby fizyczne (art. 50 ust. 4 i 5 OchrKonkurU) czy odmowy zeznań przez strony (art. 60 ust. 5 OchrKonkurU) i świadków (art. 52 ust. 4 OchrKonkurU), a także ochrona osób w toku kontroli (art. 105d ust. 3 OchrKonkurU) i przesłuchania (art. 105q ust. 1 w zw. z art. 105d ust. 3 OchrKonkurU).
- 26 8. Ochrona tajemnicy adwokackiej i radcowskiej.** Po raz pierwszy do OchrKonkurU wprowadzono – w art. 105da OchrKonkurU – instytucję *legal professional privilege*, tj. zasadę ochrony komunikacji z prawnikiem zewnętrznym. Jednocześnie usunięto odesłanie do art. 225 § 3 KPK (tajemnica obrończa).

9. Terminy i bieg przedawnienia. Artykuł 29 ust. 1 dyrektywy 2019/1 wymaga wprowadzenia krajowych regulacji zapewniających, aby bieg terminu przedawnienia w przypadku nałożenia kar lub okresowych kar pieniężnych przez krajowe organy ochrony konkurencji w związku z naruszeniem art. 101 lub 102 TFUE był zawieszany lub przerywany na czas trwania postępowania dotyczącego tego samego naruszenia ww. przepisów prowadzonego przez KE lub przez krajowy organ ochrony konkurencji państwa członkowskiego UE. Stąd też ZmOchrKonkurU23 wprowadziła modyfikacje przepisów art. 75 i 87 OchrKonkurU.

10. Kary pieniężne. Nowelizacja z 2023 r. wprowadziła także wiele zmian dotyczących kar pieniężnych, w tym całkowicie nowe zasady nakładania kar na związki przedsiębiorców (art. 106 ust. 1a–1f OchrKonkurU), implementujące art. 13–14 dyrektywy 2019/1. Zmieniono również sposób definiowania maksymalnej wartości kar za naruszenia proceduralne – wartości kwotowe zastąpione zostały wartością referencyjną do 3% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary (art. 106 ust. 2 OchrKonkurU). Taka sama zmiana dotknęła kary przymuszające (okresowe kary pieniężne), których maksymalny pułap wynosi 5% średniego dziennego obrotu przedsiębiorcy osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary za każdy dzień opóźnienia (art. 107 OchrKonkurU).

ZmOchrKonkurU23 wprowadziła również nowe zasady programu łagodzenia kar – nowe brzmienie uzyskał dział VII rozdział 2 OchrKonkurU (art. 113a–113u OchrKonkurU), wdrażający art. 17–22 dyrektywy 2019/1 (zob. *P. Korycińska-Rządca*, Program łagodzenia kar, s. 28–37).

11. Współpraca w ramach ESK. Polski ustawodawca przyjął wiele przepisów dotyczących współpracy organów ochrony konkurencji w ramach ESK. Nowe regulacje dotyczą kooperacji w zakresie czynności dochodzeniowych i innych działań ukierunkowanych na pozyskanie dowodów lub ustalenie, czy przedsiębiorca realizuje nałożone na niego obowiązki (art. 24 dyrektywy 2019/1) oraz notyfikacji, tj. powiadamiania przez organ innego państwa członkowskiego UE stron postępowań w sprawie naruszenia art. 101 lub 102 TFUE lub innych podmiotów uczestniczących w tych postępowaniach o aktach administracyjnych lub innych dokumentach istotnych z punktu widzenia stosowania ww. przepisów TFUE (art. 25 dyrektywy 2019/1). Wzajemna pomoc przewidziana w dyrektywie 2019/1 ma obejmować również egzekucję kar pieniężnych. Dwa z ostatnich wymienionych obszarów współpracy (notyfikacja i egzekucja kar) zostały uregulowane w nowym dziale VIIA ustawy („Wzajemna pomoc w sprawach powiadomień lub egzekucji kar pieniężnych lub okresowych kar pieniężnych w sprawach dotyczących naruszeń art. 101 i art. 102”).

I. Ustawa z 2007 r. po przyjęciu ustawy z 24.7.2024 r. o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym i niektórych innych ustaw

1. Najnowsze zmiany. W lipcu 2024 r. uchwalona została ustawa o zmianie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym oraz niektórych innych ustaw, wdrażająca do polskiego systemu prawnego dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1828 z 25.11.2020 r. w sprawie powództw przedstawicielskich wytaczanych w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylającej dyrektywę 2009/22/WE (Dz.Urz. UE L 409, s. 1, z późn. zm.). Nowelizacja wprowadza do polskiego systemu prawnego rozwiązanie z zakresu prywatnego egzekwowania prawa konsumenckiego – umożliwi wytaczanie powództw przedstawicielskich, których przedmiotem może być zarówno zaniechanie przez przedsiębiorcę stosowania praktyki naruszającej ogólne konsumentów, jak i roszczenia odszkodowawcze. Inaczej niż OchrKonkurU, znowelizowana RoszczGrupU posługuje się pojęciem naruszenia ogólnych interesów konsumentów, które w większości wypadków będzie pokrywać się z kategorią naruszeń zbiorowych interesów konsumentów w rozumieniu OchrKonkurU. Ustawa nowelizująca RoszczGrupU wprowadziła do OchrKonkurU przepisy rozszerzające kompetencje Prezesa UOKiK o prowadzenie rejestru tzw. podmiotów upoważnionych (tj. podmiotów uprawnionych do składania powództw przedstawicielskich) oraz współpracę z Komisją Europejską w tym zakresie (zob. art. 31a, art. 32 oraz nowy rozdział 3 w Dziale V OchrKonkurU). Ponadto ZmRoszczGrupU23 przesądziła, że w przypadku wszczęcia postępowania grupowego w sprawie o stwierdzenie stosowania praktyki naruszającej ogólne interesy konsumentów i jego

prawomocnego zakończenia przed sądem, Prezes Urzędu nie może wszcząć postępowania w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów lub postępowania w sprawie uznania postanowienia wzorca umowy za niedozwolone wobec tego samego przedsiębiorcy stosującego taką samą praktykę (por. nowy art. 99b ust. 2 i art. 101 ust. 3 OchrKonkurU).

II. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów w systemie prawa

- 31 1. Publiczna ochrona konkurencji i konsumentów.** Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów należy do sfery prawa gospodarczego publicznego, zapewnia publicznoprawną – tj. podejmowaną w interesie publicznym (zob. komentarz do art. 1, Nb 5) – ochronę konkurencji i konsumentów. Ustawa tworzy podstawy prawne dla działalności Prezesa UOKiK, tj. organu, który w rozumieniu przepisów prawa UE pełni rolę organu ochrony konkurencji (rozporządzenie Nr 1/2003, dyrektywa 2019/1) oraz rolę organu ochrony konsumentów (rozporządzenie Nr 2017/2394 i 2018/302).
- 32 2. Relacje z innymi ustawami prawa publicznego.** Relacje z innymi ustawami prawa publicznego należy rozpatrywać w dwóch aspektach: po pierwsze, w kontekście poddania określonych problemów regulacji OchrKonkurU lub innych ustaw, po drugie zaś, w aspekcie wykorzystania rozwiązań proceduralnych OchrKonkurU i (następczej) praktyki orzeczniczej Prezesa UOKiK jako organu wdrażającego inne ustawy związane z oddziaływaniem przedsiębiorców na rynek. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów ma charakter horyzontalny, znajduje zastosowanie we wszystkich sektorach gospodarki, także tych, w których funkcjonuje tzw. regulacja sektorowa. Obecny przez wiele lat w polskim orzecznictwie i praktyce decyzyjnej spór kompetencyjny między Prezesem UOKiK a organami regulacyjnymi, zwłaszcza Prezesem UKE i Prezesem URE, zakończył się wypracowaniem kompromisu, w myśl którego OchrKonkurU nadal jest stosowana tam, gdzie regulacje sektorowe pozwalają na istnienie konkurencji, choćby w marginalnym zakresie. O bliskich relacjach regulacji sektorowej i OchrKonkurU świadczy także okoliczność, że Prezes UOKiK został wskazany jako organ współdziałający z Prezesem UKE, pełniącym rolę koordynatora do spraw usług cyfrowych w projekcie ustawy implementującej unijny Akt o usługach cyfrowych [zob. art. 22c projektu ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną oraz niektórych innych ustaw wdrażającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 2022/2065 z 19.10.2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych) – projekt z 14.3.2024 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12383101/katalog/13045607#13045607>, dostęp z: 27.6.2024 r.].
- Sfera proceduralno-instytucjonalna wypracowana na gruncie OchrKonkurU została przejęta do regulacji poświęconych przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolno-spożywczymi. Pierwsza ustawa dotycząca tego obszaru została przyjęta w 2016 r. (ustawa z 15.12.2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi, t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1213), potem zastąpiła ją PrzeciwPrzewKontrU21. PrzeciwPrzewKontrU ustanowiła nową kategorię zakazanych praktyk, których nie zna OchrKonkurU: nieuczciwe wykorzystanie przewagi rynkowej jest praktyką jednostronną, w swej istocie zbliżoną (choć nie tożsamą) do nadużycia pozycji dominującej. Organem egzekwującym PrzeciwPrzewKontrU jest Prezes UOKiK, a art. 16, 20, 21 ust. 3, 22 ust. 3, 26, 37 odsyłają do przepisów OchrKonkurU. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku ustawy NadmOpTransHandIU. Prezes UOKiK jest organem egzekwującym wykonanie przepisów tej ustawy, a art. 13h, 13i, 13n NadmOpTransHandIU wprost odsyłają do stosowania wybranych przepisów proceduralnych OchrKonkurU w postępowaniu w sprawie tzw. zatorów płatniczych.
- 33 3. Relacje z ustawami prawa prywatnego.** Możliwe jest wskazanie dwojakich związków OchrKonkurU i ustaw prawa prywatnego. Pierwszy rodzaj relacji polega na tym, że regulacje ustaw prawa prywatnego definiują praktyki, które w wielu przypadkach mogą być uznane bądź to za praktyki ograniczające konkurencję (zob. art. 15 ZNKU ustanawiający czyn nieuczciwej konkurencji polegający na ograniczeniu dostępu do rynku), bądź to – częściej – za naruszenie zbiorowych interesów konsumentów (zob. zwłaszcza art. 7 i 9 NieuczPraktRynkU, art. 5–17g ZNKU w zw. z art. 24 ust. 2 pkt 3 OchrKonkurU; por. także np. KredytKonsU i wiele innych).

Druga, inna co do charakteru relacja, łączy OchrKonkurU z RoszczNaprszkU. Ta ostatnia ustawa reguluje zasady dochodzenia roszczeń wynikających z naruszenia prawa konkurencji, tj. art. 6 i 9 OchrKonkurU i ich unijnych odpowiedników (art. 101 i 102 TFUE) – RoszczNaprszkU ustanawia zatem prywatnoprawny filar egzekwowania reguł konkurencji zawartych w OchrKonkurU. Dochodzenie roszczeń z tytułu naruszenia konkurencji może mieć charakter samoistny, niepowiązany w żaden sposób z uprzednią interwencją Prezesa UOKiK, niemniej w wielu przypadkach dochodzenie roszczeń na drodze sądowej jest następstwem decyzji wydanej przez Prezesa UOKiK na podstawie art. 10 OchrKonkurU, po uprzednim przeprowadzeniu postępowania, co wymagało stworzenia przez ustawodawcę w RoszczNaprszkU mechanizmów gwarantujących odpowiednie zbalansowanie dwóch filarów wdrażania prawa konkurencji, przy zachowaniu efektywności publicznego trybu egzekwowania zakazów antykonkurencyjnych praktyk.

III. Struktura ustawy

1. **Działy.** Ustawa podzielona jest na 11 działów, oznaczonych cyframi rzymskimi. Działy II, 34 III, IIIa oraz IV mają charakter mieszany – zawierają normy materialnoprawne (zakazy praktyk, a w przypadku działu III – zasady kontroli koncentracji) oraz normy proceduralne dotyczące decyzji wydawanych w poszczególnych kategoriach spraw. Dział V reguluje kwestie organizacyjno-ustrojowe, a pozostałe działy zawierają normy proceduralne i sankcjonujące.

2. **Dział I** zatytułowany „Przepisy ogólne”, obok – co oczywiste – art. 1 OchrKonkurU 35 ustanawiającego zakres przedmiotowy, podmiotowy i terytorialny ustawy, zawiera również regulacje odnoszące się do granic OchrKonkurU i praw własności przemysłowej i intelektualnej (art. 2 OchrKonkurU) oraz ustaw dopuszczających ograniczenia konkurencji (art. 3 OchrKonkurU). Dział I zawiera również art. 4 OchrKonkurU ustanawiający definicje legalne. ZmOchrKonkurU23 wprowadziła do działu I art. 4a OchrKonkurU odnoszący się do stosowania OchrKonkurU do osób fizycznych będących przedsiębiorcami, którzy dopuścili się naruszenia, a następnie zaprzestali wykonywania działalności. Ostatnim przepisem działu I jest art. 5 OchrKonkurU regulujący zasady przeliczania walut obcych na złote i odwrotnie.

3. **Dział II** zatytułowany „Zakaz praktyk ograniczających konkurencję”, podzielony jest na trzy 36 rozdziały, z których dwa pierwsze dotyczą zakazów praktyk ograniczających konkurencję – odpowiednio, zakazu porozumień ograniczających konkurencję (art. 6–8 OchrKonkurU) i zakazu nadużywania pozycji dominującej (art. 9 OchrKonkurU). Trzeci rozdział poświęcony jest decyzjom w sprawach praktyk ograniczających konkurencję (art. 10–12b OchrKonkurU). ZmOchrKonkurU23 uzupełniła rozdział 3 działu II OchrKonkurU o art. 12b wymagający stwierdzenia, o ile wskazują na to okoliczności, wywierania decydującego wpływu na przedsiębiorcę, który naruszył zakazy z art. 6 lub 9 OchrKonkurU bądź art. 101 lub 102 TFUE.

4. **Dział III** zatytułowany „Koncentracje przedsiębiorców”, tworzą dwa rozdziały. Pierwszy 37 rozdział odnosi się do kontroli koncentracji, wskazując na zakres obowiązku zgłoszenia koncentracji (art. 13 OchrKonkurU), wyłączenia spod niego (art. 14 OchrKonkurU), status koncentracji dokonanej przez przedsiębiorcę zależnego (art. 15 OchrKonkurU) oraz zasady obliczania wielkości obrotu na potrzeby koncentracji (art. 16–17 OchrKonkurU). Rozdział 2 (art. 18–23 OchrKonkurU) dotyczy decyzji w sprawach koncentracji.

5. **Dział IIIa** poświęcony stosowaniu niedozwolonych postanowień wzorców umów, 38 został dodany przez ZmOchrKonkurU15 (zob. *M. Namysłowska*, w: *Namysłowska, Piszcz, ZmOchrKonkurU15. Komentarz*, 2016, Dział IIIa. I–IV). Dział IIIa podzielony jest na dwa rozdziały. Do rozdziału 1, zatytułowanego „Niedozwolone postanowienia wzorców umów”, należy tylko jeden przepis (art. 23a OchrKonkurU), ustanawiający zakaz stosowania klauzul abuzywnych. Rozdział 2 dotyczy decyzji w sprawie niedozwolonych postanowień wzorców umów (art. 23b–23d OchrKonkurU).

6. **Dział IV** reguluje praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów. Tak jak trzy 39 poprzednie działy podzielony jest na rozdziały: 1 – zawierający przepisy materialnoprawne (zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów – art. 24 OchrKonkurU,

a dodatkowo także przepis art. 25 OchrKonkurU wskazujący na relacje między OchrKonkurU a ZNKU i NieuczPraktRynkU) oraz 2 – regulujący decyzje wydawane w sprawach naruszeń zbiorowych interesów konsumentów (art. 26–28 OchrKonkurU).

- 40** 7. **Dział V** ustanawia organizację ochrony konkurencji i konsumentów. Rozdział 1 obejmuje przepisy odnoszące się do statusu, kompetencji i zakresu działania oraz zasad powoływania i kadencyjności Prezesa UOKiK (art. 29–31 OchrKonkurU). Artykuły 31a–31d OchrKonkurU należące do rozdziału 1 wskazują zasady publikacji decyzji, komunikatów, wyjaśnień i interpretacji Prezesa UOKiK, a także przedstawiania sądom istotnych poglądów w sprawie. W dalszej części rozdziału 1 ustanowiony jest punkt kontaktowy do spraw pozasądowego rozstrzygania sporów konsumenckich (art. 32a OchrKonkurU), struktura UOKiK (art. 33–34 OchrKonkurU), uregulowana jest niezależność prezesa i wiceprezesów (art. 34a OchrKonkurU), w szczególnej formie pozostał art. 35 OchrKonkurU, obecnie wskazujący jedynie kompetencję Prezesa UOKiK do zlecania IH kontroli lub innych czynności powiązanych z zadaniami organu ochrony konkurencji i konsumentów. Rozdział 2 działu V zatytułowany „Samorząd terytorialny i organizacje konsumenckie” m.in. reguluje status i kompetencje powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów (art. 39–43 OchrKonkurU) oraz uprawnienia organizacji konsumenckich (art. 45 OchrKonkurU).
- 41** 8. **Dział VI**, zatytułowany „Postępowanie przed Prezesem Urzędu”, jest najobszerniejszym działem ustawy. Podzielony jest na sześć rozdziałów, a jego struktura ma charakter trójdzielny: przepisy ogólne dotyczące wszystkich postępowań, przepisy szczegółowe odnoszące się do poszczególnych rodzajów postępowań oraz przepisy regulujące kontrolę i przeszukanie. Pierwszy z nich ustanawia przepisy ogólne odnoszące się do wszystkich rodzajów postępowań przed Prezesem UOKiK, dodatkowo zawiera także przepis art. 48 OchrKonkurU dotyczący postępowania wyjaśniającego i art. 85 OchrKonkurU dotyczący postępowania w sprawie nakładania kar – te postępowania jako jedyne spośród postępowań prowadzonych przez organ nie mają regulacji w odrębnym rozdziale. W rozdziale 1 znalazły się m.in. przepisy dotyczące wszczynania postępowań (art. 49 OchrKonkurU), tzw. miękkich wystąpień Prezesa UOKiK (art. 49a OchrKonkurU), żądania informacji przez organ (art. 50 OchrKonkurU), czynności dowodowych (art. 51–60 OchrKonkurU), ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa (art. 69 OchrKonkurU), ochrony informacji pozyskanych w postępowaniu (art. 70–73a OchrKonkurU), odwołania i innych potencjalnych sposobów wzruszenia decyzji Prezesa UOKiK (art. 81–82 OchrKonkurU), a także przepisy odsyłające do KPA i KPC (odpowiednio art. 83 i 84 OchrKonkurU). Kolejne rozdziały działu VI grupują przepisy dotyczące poszczególnych kategorii postępowań przed Prezesem UOKiK – rozdział 2 „Postępowania antymonopolowe w sprawach praktyk ograniczających konkurencję” (art. 86–93 OchrKonkurU), rozdział 3 „Postępowanie antymonopolowe w sprawach koncentracji” (art. 94–99 OchrKonkurU), rozdział 3a „Postępowanie w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolony” (art. 99a–99f OchrKonkurU), rozdział 4 „Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów” (art. 100–105 OchrKonkurU).
- Ostatni, rozdział 5 z numeracji (a szósty merytorycznie) rozdział poświęcony jest kontroli i przeszukaniu w toku postępowania przed Prezesem UOKiK (art. 105a-105s OchrKonkurU).
- 42** 9. **Dział VII** OchrKonkurU zawiera regulacje dotyczące kar pieniężnych. Dział VII składa się z dwóch rozdziałów: rozdział 1 zatytułowany jest „Nakładanie kar pieniężnych” i ustanawia ogólne zasady nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorców tak za naruszenia materialnoprawne, jak i za naruszenia proceduralne (art. 106–113 OchrKonkurU), rozdział 2 zatytułowany „Odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie w sprawach porozumień ograniczających konkurencję” reguluje zasady korzystania przez przedsiębiorców z programu *leniency*, wskazując przesłanki całkowitego darowania kary (art. 113b OchrKonkurU) i jej obniżenia (art. 113c OchrKonkurU), zasady uczestnictwa w tzw. *leniency plus* (art. 113d OchrKonkurU), a także proceduralne aspekty składania wniosków i postępowania z nimi (art. 113a, 113g, 113j, 113l OchrKonkurU).
- 43** 10. **Dział VIIa** został wprowadzony do OchrKonkurU przez ZmOchrKonkurU23, stanowi on niezbędną implementację przepisów dyrektywy 2019/1 dotyczących wzajemnej pomocy

między organami ochrony konkurencji w państwach członkowskich UE co do notyfikacji przez Prezesa UOKiK działań i zdarzeń dotyczących podmiotu wskazanego we wniosku o notyfikację skierowanym do polskiego organu przez organ ochrony konkurencji z innego państwa członkowskiego (art. 113m–113u OchrKonkurU).

11. **Dział VIII** zawiera tylko jeden przepis (art. 114 OchrKonkurU) o charakterze karnym, 44 przewidujący karę grzywny w przypadku nieudzielenia rzecznikowi konsumentów wyjaśnień i informacji będących przedmiotem wystąpienia rzecznika lub nieustosunkowania się do uwag i opinii rzecznika.

12. **Dział IX** składa się z przepisów zmieniających, przejściowych i końcowych, w tym zawiera 45 przepis art. 137 derogujący OchrKonkurU00.

13. **Akty wykonawcze.** Treść OchrKonkurU uzupełniają rozporządzenia RM wydane 46 na podstawie delegacji ustawowych. Aktualnie (27.6.2024 r.) obowiązuje pięć rozporządzeń wykonawczych do OchrKonkurU. Artykuł 8 ust. 3 OchrKonkurU jest podstawą do wydania rozporządzeń wyłączających spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję – obecnie obowiązują trzy takie akty: rozporządzenie RM z 10.6.2024 r. w sprawie wyłączenia określonych porozumień specjalizacyjnych i badawczo-rozwojowych spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję (Dz.U. z 2024 r. poz. 922), rozporządzenie RM z 22.5.2023 r. w sprawie wyłączenia niektórych rodzajów porozumień wertykalnych spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję (Dz.U. z 2023 r. poz. 1033) i rozporządzenie RM z 17.4.2015 r. w sprawie wyłączenia niektórych rodzajów porozumień o transferze technologii spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję (Dz.U. z 2015 r. poz. 585). Rozporządzenia wyłączające mają charakter czasowy (zob. komentarz do art. 8).

Artykuł 17 OchrKonkurU jest podstawą wydania rozporządzenia RM z 23.12.2014 r. w sprawie sposobu obliczania obrotu przedsiębiorców uczestniczących w koncentracji (Dz.U. z 2015 r. poz. 79).

Artykuł 94 ust. 6 OchrKonkurU zawiera delegację dla RM do wydania aktu określającego szczegółowe warunki, jakim powinno odpowiadać zgłoszenie zamiaru koncentracji oraz wysokość opłat od wniosków o wszczęcie postępowania antymonopolowego w sprawie koncentracji. Na tej podstawie wydane zostało rozporządzenie RM z 23.12.2014 r. w sprawie zgłoszenia zamiaru koncentracji przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r. poz. 367 ze zm.).

Delegacja ustawowa z art. 113k OchrKonkurU zobowiązuje RM do wydania rozporządzenia poświęconego postępowaniu z wnioskami *leniency* – RM nie zrealizowała jednak dotąd tej delegacji w sposób przewidziany przez art. 21 ZmOchrKonkurU23 – przepis ten przewidywał, że przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 113k OchrKonkurU będące w mocy w dniu wejścia w życie ZmOchrKonkurU23 zachowają moc do dnia wejścia w życie nowych przepisów wykonawczych wydanych na tej samej podstawie, jednak nie dłużej niż przez 6 miesięcy, licząc od dnia wejścia w życie ZmOchrKonkurU23. Nowych przepisów wykonawczych jednak nie wydano, a uprzednio obowiązujące rozporządzenie RM z 23.12.2014 r. w sprawie sposobu i trybu postępowania z wnioskiem o odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej lub jej obniżenie (Dz.U. z 2014 r. poz. 81 ze zm.) utraciło moc 20.11.2023 r.

[Przejdź do księgarni →](#)

ksiegarnia.beck.pl