Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Wydział Prawa i Administracji

mgr Tomasz Walczak, LL.M.

ROZPRAWA DOKTORSKA

Postępowanie w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów jako szczególny rodzaj postępowania administracyjnego

Rozprawa doktorska napisana
pod kierunkiem naukowym
prof. UAM dr. hab. Wojciecha Piątka
oraz dr. Mateusza Chołodeckiego
w Katedrze Postępowania Administracyjnego
i Sądowoadministracyjnego

Poznań 2018

SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW 9

WSTĘP 13

1 PREZES UOKIK JAKO ORGAN WŁAŚCIWY W SPRAWACH OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW 21

1.1 Wprowadzenie 21

1.2 Podstawy prawne działania Prezesa UOKiK 22

1.2.1 Ochrona konkurencji i konsumentów na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. 23

1.2.1.1 Zasada społecznej gospodarki rynkowej 23

1.2.1.2 Zasada ochrony konsumentów, użytkowników i najemców 26

1.2.2 Podstawy ochrony konsumentów w prawie Unii Europejskiej 29

1.2.2.1 Aktualnie obowiązujące w Unii Europejskiej założenia ochrony konsumentów 29

1.2.2.2 Planowane zmiany legislacyjne w zakresie publicznoprawnej ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów na szczeblu unijnym 34

1.3 Pozycja ustrojowa Prezesa UOKiK 36

1.4 Kompetencje Prezesa UOKiK 46

1.4.1 Rys historyczny 47

1.4.2 Ochrona konkurencji 50

1.4.3 Kontrola koncentracji przedsiębiorców 52

1.4.4 Ochrona zbiorowych interesów konsumentów 54

1.5 Podsumowanie 57

2 NARUSZENIE ART. 24 UST. 1 UOKIK JAKO MATERIALNOPRAWNA PODSTAWA PODEJMOWANIA PRZEZ PREZESA UOKIK DZIAŁAŃ W SPRAWACH Z ZAKRESU OCHRONY ZBIOROWYCH INTERESÓW KONSUMENTÓW 59

2.1 Wprowadzenie 59

2.2 Definicja praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów 59

2.2.1 Przesłanka naruszenia interesu publicznego 63

2.2.2 Przesłanka „zachowania przedsiębiorcy”. 65

2.2.3 Przesłanka „sprzeczności z prawem lub dobrymi obyczajami” 73

2.2.4 Przesłanka „godzenia w zbiorowe interesy konsumentów”. 81

2.3 Katalog praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. 89

2.3.1 Naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji. 89

2.3.2 Nieuczciwe praktyki rynkowe 92

2.3.3 Czyny nieuczciwej konkurencji 102

2.3.4 Proponowanie konsumentom nabycia usług nieadekwatnych usług finansowych (tzw. *misselling*). 104

2.4 Podsumowanie..... 107

3 POSTĘPOWANIE W SPRAWACH Z ZAKRESU OCHRONY ZBIOROWYCH INTERESÓW KONSUMENTÓW JAKO POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE111

3.1 Wprowadzenie..... 111

3.2 Cel postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów 112

3.3 Pojęcie postępowania administracyjnego 116

3.4 Postępowanie przed Prezesem UOKiK jako postępowanie administracyjne szczególne..... 118

3.4.1 Pojęcie postępowania administracyjnego szczególnego 118

3.4.2 Odmienności postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów 120

3.4.3 Postępowanie przed Prezesem UOKiK jako przykład „postępowania hybrydowego” 122

3.5 Zasady postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów 125

3.5.1 Pojęcie zasad postępowania administracyjnego 125

3.5.2 Adekwatność stosowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniu przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów..... 128

3.5.3 Szczególne zasady postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów..... 131

3.5.3.1 Zasada interesu publicznego. 131

3.5.3.2 Zasada otwartości i dialogu 132

3.5.3.3 Zasada adekwatności podejmowanych działań 134

3.6 Podsumowanie..... 136

4 WYSTĄPIENIE W TRYBIE ART. 49A UST. 1 UOKIK I POSTĘPOWANIE WYJAŚNIAJĄCE JAKO ELEMENTY POSTĘPOWANIA W SPRAWACH Z ZAKRESU OCHRONY ZBIOROWYCH INTERESÓW KONSUMENTÓW 139

4.1 Wprowadzenie 139

4.2 Wystąpienie Prezesa UOKiK w trybie art. 49a uokik (tzw. wystąpienie miękkie) 140

4.2.1 Charakter prawny i przedmiot wystąpienia 140

4.2.2 Elementy wystąpienia miękkiego 143

4.2.3 Konsekwencje skierowania wystąpienia dla adresata 144

4.3 Postępowanie wyjaśniające 147

4.3.1 Charakter prawny i przedmiot postępowania wyjaśniającego 147

4.3.2 Odrębności postępowania wyjaśniającego 150

4.3.3 Analiza przebiegu postępowania wyjaśniającego 159

4.3.4 Realizacja zasady sprawiedliwości proceduralnej w toku postępowania wyjaśniającego 164

4.4 Podsumowanie 170

5 POSTĘPOWANIE W SPRAWACH PRAKTYK NARUSZAJĄCYCH ZBIOROWE INTERESY KONSUMENTÓW (TZW. POSTĘPOWANIE WŁAŚCIWE) 175

5.1 Wprowadzenie 175

5.2 Wszczęcie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów 177

5.2.1 Podstawy prawne i faktyczne wszczęcia postępowania właściwego 177

5.2.2 Postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów 182

5.2.3 Zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów 191

5.2.4 Uczestnicy postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów 192

5.2.4.1 Strona postępowania 192

5.2.4.2 Inne podmioty uczestniczące w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów 196

5.2.4.2.1 Organizacja społeczna 198

5.2.4.2.2 Prokurator 199

5.2.4.2.3 RPO, RPD 200

5.2.4.2.4 Inne podmioty 200

5.2.4.2.5 Amicus curiae 201
5.2.5 Tryby prowadzenia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów 203
5.2.5.1 Postępowanie gabinetowe 203
5.2.5.2 Rozprawa administracyjna 210
5.3 Postępowanie dowodowe prowadzone w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów 214
5.3.1 Zasady postępowania dowodowego 214
5.3.2 Środki dowodowe w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów 220
5.3.2.1 Dowód z dokumentu 222
5.3.2.2 Dowód z zeznań świadków 226
5.3.2.3 Dowód z opinii biegłego 228
5.3.2.4 Dowód z opinii jednostki naukowej 232
5.3.2.5 Dowód z zeznań stron 234
5.3.2.6 Dowód z badań demoskopowych 235
5.4 Kontrola u przedsiębiorcy 236
5.4.1 Zasadność przeprowadzenia kontroli u przedsiębiorcy 236
5.4.2 Przekrojowa analiza przebiegu czynności kontrolnych 239
5.4.3 Kontrola w trybie art. 105 ia uokik (tzw. tajemniczy klient) 244
5.4.4 Prawa i obowiązki kontrolowanego przedsiębiorcy 248
5.5 Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów 251
5.6 Faza końcowa postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów 257
5.6.1 Szczegółowe uzasadnienie zarzutów (SUZ) 257
5.6.2 Zawiadomienie strony o zakończeniu zbierania materiału dowodowego w sprawie 259
5.7 Podsumowanie 261
6 ROZSTRZYGNIĘCIA PREZESA UOKIK W SPRAWACH PRAKTYK NARUSZAJĄCYCH ZBIOROWE INTERESY KONSUMENTÓW 265
6.1 Wprowadzenie 265

6.2 Rozstrzygnięcia wydawane w toku postępowania 266

6.2.1 Postanowienie, o którym mowa w art. 73a ust. 1 uokik (tzw. ostrzeżenie konsumenckie) 267

6.2.2 Decyzja tymczasowa z art. 101a uokik 271

6.3 Rozstrzygnięcia kończące postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów 276

6.3.1 Charakter prawny i podstawowe składniki decyzji kończącej postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów 276

6.3.2 Decyzja uznająca praktykę za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazująca jej zaniechanie 280

6.3.3 Decyzja uznająca praktykę za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzająca jej zaniechanie 284

6.3.4 Decyzja zobowiązująca z art. 28 ust. 1 uokik 286

6.3.5 Decyzja o umorzeniu postępowania z art. 105 § 1 kpa 293

6.3.6 Rygor natychmiastowej wykonalności decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów 296

6.4 Nakładanie kar pieniężnych w związku z naruszeniem zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów 303

6.4.1 Charakter prawny kar pieniężnych nakładanych na przedsiębiorców przez Prezesa UOKiK 303

6.4.2 Zasady miarkowania kar pieniężnych 307

6.4.2.1 Świadomość naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jako podstawowa przesłanka warunkująca nałożenie kary pieniężnej. 308

6.4.2.2 Obrót przedsiębiorcy jako podstawa określenia wysokości kary pieniężnej 310

6.4.2.3 Przesłanki mające wpływ na ustalenie kwoty bazowej kary 312

6.4.2.3.1 Okoliczności stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów 313

6.4.2.3.2 Uprzednie naruszenie przepisów ustawy 314

6.4.2.3.3 Okres stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów 314

6.4.2.3.4 Stopień oraz skutki rynkowe praktyki stosowanej przez przedsiębiorcę 315

6.4.2.4 Okoliczności łagodzące 316

6.4.2.5 Okoliczności obciążające 318

6.4.3 Funkcje kar pieniężnych z tytułu naruszenia zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik. 320

6.5 Kontrola sądowa rozstrzygnięć Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów 323

6.5.1 Charakter sądowej kontroli rozstrzygnięć wydawanych przez Prezesa UOKiK 323

6.5.2 Odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów 326

6.5.3 Zażalenie na postanowienia Prezesa UOKiK 332

6.6 Podsumowanie 334

WNIOSKI KOŃCOWE 339

Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jako szczególny rodzaj postępowania administracyjnego. 339

Uwagi de lege ferenda dotyczące postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów 353

BIBLIOGRAFIA 361

Wykaz skrótów

ACW	- Acta Universitatis Wratislawianis
AUMCS	- Annales Universitates Mariae Curie-Skłodowska
CBOSA	- Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych
CEiDG	- Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
dyrektywa 2009/22/WE	- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/22/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów (Dz. Urz. UE z dnia 1 maja 2009 r. L 110, s. 30-36)
dyrektywa 2011/83/UE	- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz. Urz. UE z dnia 22 listopada 2011 r. L 304, s. 64)
dyrektywa 98/27/WE	- dyrektywa 98/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów (Dz. Urz. UE z dnia 11 czerwca 1998 r. L 166, s. 51)
Dz. Urz. UOKiK	- Dziennik Urzędowy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
EPS	- Europejski Przegląd Sądowy
ETS	- Europejski Trybunał Sprawiedliwości
GUS	- Główny Urząd Statystyczny
iKAR	- internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny
K. Pr. Publ.	- Kwartalnik Prawa Publicznego
kc	- ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r., poz. 1104 t.j.)
Kodeks pracy	- ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. – Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r., poz. 1076, t.j.)

Konstytucja RP	- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz. U. z 2009 r., Nr 114, poz. 946)
kpa	- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 650, t.j.)
kpc	- ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 650, t.j.)
KPP	- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z dnia 26 października 2012 r. C 326, s. 391)
KRS	- Krajowy Rejestr Sądowy
ksh	- ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2018 r., poz. 650, t.j.)
LEX	- System Informacji Prawnej LEX
M. P.	- Monitor Polski
MoP	- Monitor Prawniczy
NP	- Nowe Prawo
NSA	- Naczelny Sąd Administracyjny
OSG	- Orzecznictwo Sądów Gospodarczych
OSNAPiUS	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych
OSNC	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Cywilna
OSNP	- Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy
OSP	- Orzecznictwo Sądów Powszechnych
OSPiKA	- Orzecznictwo Sadów Polskich i Komisji Arbitrażowych
OTK	- Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy
Pal.	- Palestra
PiP	- Państwo i Prawo
PPE	- Przegląd Prawno-Ekonomiczny
PPH	- Przegląd Prawa Handlowego

Pr. Sp.	- Prawo Spółek
Prezes UKE	- Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
Prezes ULC	- Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego
Prezes UOKiK	- Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów
Prezes URE	- Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
Prezes UTK	- Prezes Urzędu Transportu Kolejowego
PS	- Przegląd Sądowy
PUG	- Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
rozporządzenie 2017/2394	- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz. Urz. UE z dnia 27 grudnia 2017 r. L 345, s. 1-26)
RPD	- Rzecznik Praw Dziecka
RPEiS	- Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
RPO	- Rzecznik Praw Obywatelskich
SA	- Sąd Apelacyjny
SN	- Sąd Najwyższy
SOKiK	- Sąd Okręgowy w Warszawie XVII Wydział – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
St. Iur.	- Studia Iuridica
St. Iur.Lubl.	- Studia Iuridica Lulinesia
TfUE	- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z dnia 7 czerwca 2016 r. C 202, s. 47-201)
TK -	- Trybunał Konstytucyjny
TSUE	- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE	- Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z dnia 7 czrecwa 2016 r. C 202, s. 13-46)
UOKiK	- Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
uokik lub ustawa	- ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2018 r., poz. 798, t.j.)

upk	- ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz. U. z 2017 r., poz. 683, t.j.)
upnpr	- ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 2070, t.j.)
usdg	- ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r., poz. 2168)
ustawa – Prawo przedsiębiorców	- ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r., poz. 646)
ustawa – Prawo telekomunikacyjne	- ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (Dz. U. z 2018 r., poz. 1118, t.j.)
uznk	- ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r., poz. 419)
WSA	- wojewódzki sąd administracyjny
ZNSA	- Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego
ZNUR	- Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego

Wstęp

„Z samej definicji wynika, że konsumenci to my wszyscy." – tymi słowami w dniu 15 marca 1962 r. John F. Kennedy, Prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, rozpoczął swoje przemówienie w Kongresie[1]. Przemówienie, które zapoczątkowało podejmowanie przez administrację publiczną działań zmierzających do zapewnienia konsumentom określonych uprawnień w relacjach z przedsiębiorcami. Jakkolwiek od momentu wygłoszenia tych słów minęło ponad 55 lat, to nie utraciły one na znaczeniu i nadal wskazują na niezwykle istotną rolę, jaką pełnią konsumenci w obecnym świecie.

Niewątpliwie ważną formą zabezpieczenia interesów słabszych uczestników rynku jest publicznoprawna ochrona konsumentów realizowana przez organy administracji publicznej. Działania podejmowane w jej ramach skierowane są do bliżej nieokreślonej grupy (zbiorowości) konsumentów, a jej celem jest zapewnienie należytego poziomu ochrony skuteczności uprawnień przysługującym konsumentom.

W dobie powszechnego rozwoju usług cyfrowych, a także zwiększenia aktywności konsumentów w (cyfrowym) obrocie gospodarczym za niezbędne uznać należy podejmowanie przez organy administracji publicznej coraz dalej idących działań dążących do zwiększenia ochrony słabszych uczestników rynku. Co bowiem istotne, wraz z postępującym rozwojem gospodarczym, w tym także powszechnym wykorzystywaniem nowoczesnych technologii, nadal na niewielkim poziomie utrzymuje się wiedza konsumentów na temat przysługujących im uprawnień, takich jak chociażby podstawowego prawa do odstąpienia od umowy zawartej na odległość przyznanego na podstawie art. 27 ust. 1 upk[2]. O potrzebie nieustannego podnoszenia standardów ochrony konsumentów świadczą chociażby inicjatywy legislacyjne podejmowane w ostatnim czasie zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym[3].

[1] John F. Kennedy, *Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interests*, 15 marca 1962 r. – treść przemówienia dostępna jest pod adresem http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=9108 (dostęp na dzień 5 sierpnia 2018 r.).

[2] Por. Wyniki badań przeprowadzonych na zlecenie Deloitte Legal przez Instytut Badań Rynkowych i Społecznych IBRiS, https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/press-releases/articles/jedna-trzecia-polakow-bierze-pod-uwage-polityke-zwrotow-i-wymian.html (dostęp na dzień 6 czerwca 2018 r.); Wyniki badania *Consumer empowerment*, Eurobarometr 342 – wyniki dostępne na stronie http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/General/index dostęp na dzień 5 sierpnia 2018 r.; ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawa konsumenta (Dz. U. z 2018 r., poz. 650, t.j.).

[3] W ostatnim czasie polski ustawodawca zaprezentował chociażby projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego - projekt dostępny na stronie www.legislacja.rcl.gov.pl (dostęp na dzień 5 sierpnia 2018 r.). Na szczeblu unijnym Komisja Europejska prowadzi natomiast prace nad wdrożeniem tzw. „Nowego ładu dla konsumentów", którego głównym celem jest unowocześnienie przepisów konsumenckich.

W tym kontekście istotną rolę przypisać należy organom administracji publicznej, których zadaniem powinno być nie tyle co edukowanie konsumentów o przysługujących im prawach, lecz podejmowanie w stosunku do przedsiębiorców – stosujących prawnie zabronione praktyki – władczych działań zmierzających do zwiększenia poziomu ochrony konsumentów.

Na gruncie powszechnie obowiązujących przepisów prawa podstawowym organem odpowiedzialnym za publicznoprawną ochronę konsumentów w Polsce jest Prezes UOKiK[4]. Organ ten, w ramach przyznanych mu kompetencji, uprawniony jest do podejmowania władczych działań w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Działania te, co do zasady, podejmowane są w formie wskazanych w ustawie aktywności, których celem jest wyeliminowanie zakwestionowanych przez Prezesa UOKiK zachowań przedsiębiorców (i ich skutków) z rynku.

Co istotne, realizowana przez Prezesa UOKiK w interesie publicznym ochrona konsumentów dotyczy konsumentów jako pewnej zbiorowości, nie zaś konkretnych, zindywidualizowanych słabszych uczestników obrotu gospodarczego. W tym właśnie celu w ustawie przewidziany został zakaz stosowania przez przedsiębiorców praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, którego egzekwowanie jest jednym z podstawowych zadań Prezesa UOKiK. Praktyką, o której mowa w art. 24 ust. 1 uokik, jest godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy. Za takie zachowanie uznane może zostać działanie lub zaniechanie, które ogranicza uprawnienia przysługujące konsumentom lub w nieuprawniony sposób wykorzystuje przewagę profesjonalisty (przedsiębiorcy) nad słabszym uczestnikiem rynku (konsumentem). Stosowanie przez profesjonalnych uczestników obrotu gospodarczego praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wiązać się również może z poniesieniem przez konsumentów uszczerbku tak o charakterze majątkowym (np. konieczności ponoszenia dodatkowych opłat), jak i niemajątkowym (np. brak możliwości skutecznego realizowania przysługujących im uprawnień).

W ramach przysługujących Prezesowi UOKiK uprawnień – w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów – organ ten podjąć może wiele działań, zarówno o charakterze niesformalizowanym (takich jak wystąpienie w trybie art. 49a ust. 1 uokik, czy też postępowanie wyjaśniające), jak i sformalizowanym (postępowanie w sprawach praktyk

[4] Kompetencje w zakresie ochrony konsumentów posiadają również inne organy administracji publicznej, w szczególności organy regulacyjne (Prezes UKE, Prezes URE, Prezes ULC, Prezes UTK), niemniej jednak podejmowana przez te podmioty publicznoprawna ochrony konsumentów ma zupełnie inny charakter, aniżeli działania podejmowane przez Prezesa UOKiK. Organy regulacje w zasadniczym zakresie nie zostały bowiem uprawnione do podejmowania władczych działań w przypadku dokonania przez przedsiębiorców funkcjonujących na nadzorowanych przez nich rynkach naruszeń (zbiorowych) interesów konsumentów.

naruszających zbiorowe interesy konsumentów)[5]. Podstawową jednak formą eliminowania z rynku zakazanych praktyk przedsiębiorców powinno być postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W wyniku tego postępowania Prezes UOKIK może wydać merytoryczne rozstrzygnięcie, w którym możliwe jest określenie sposobu usunięcia niekorzystnych dla konsumentów skutków naruszenia przepisów ustawy, a także wymierzenie przedsiębiorcy dopuszczającemu się stosowania zakazanej praktyki kary pieniężnej.

Zarówno wystąpienie w trybie art. 49a ust. 1 uokik, postępowanie wyjaśniające, jak i postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów charakteryzują się tym, że przy podejmowaniu przez Prezesa UOKiK tych czynności, wykorzystywane są instytucje prawne obowiązujące na gruncie różnych reżimów prawnych, tj. uokik, kpa, czy też kpc. Przyjęcie przez ustawodawcę takiego rozwiązania stało się podstawą do przeprowadzenia, popełnionej w ramach niniejszej pracy, szczegółowej analizy uprawnień, jakie przysługują Prezesowi UOKiK w sprawach z zakresu podejmowanej w interesie publicznym ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

Wskazać jednocześnie należy, że jakkolwiek postępowanie to wielokrotnie było przedmiotem różnego rodzaju publikacji – artykułów[6], czy też monografii[7], to jednak brak jest całościowego, tj. monograficznego opracowania naukowego. Szczegółowe pochylenie się nad pewnym zbiorem uprawnień, jakie przysługują organowi ochrony konkurencji i konsumentów w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, pozwoli wykazać jego najistotniejsze cechy, a także pewne niedoskonałości wynikające z przyjęcia przez ustawodawcę swoistego modelu procedowania w tych sprawach. Szczególnie złożony, łączący w sobie mechanizmy kilku różnych procedur, charakter tego postępowania stwarzać może istotne problemy dla stron tego postępowania, dla których niniejsze opracowanie może okazać się pomocne w zakresie

[5] Na potrzeby niniejszej rozprawy jako działania niesformalizowane Prezesa UOKiK przyjęto działania podejmowane przez ten organ w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, w toku których organ ochrony konkurencji i konsumentów dysponuje ograniczonym zakresem uprawnień zmierzających do wyeliminowania z rynku praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Za działania sformalizowane natomiast uznane zostały działania organu ochrony konkurencji i konsumentów, które podejmowane są w oparciu o szczegółowe przepisy proceduralne i które zmierzają do merytorycznego załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej.

[6] Por. M. Karpiuk, *Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów prowadzone przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego 2014, nr 2, s. 163-166; M. Krasnodębska-Tomkiel, *Nowelizacja ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – istot i spodziewane skutki najważniejszych zmian*, MoP 2016, Nr 11; J. Sroczyński, *Naruszenie zbiorowych interesów konsumentów: decyzja zobowiązująca (uwagi praktyczne oraz de lege ferenda)*, iKAR 2012, Nr 1 (1) (w zakresie dotyczącym aspektów proceduralnych).

[7] Por. m.in. M. Sieradzka, *Charakter prawny postępowania i rodzaje rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów*, Warszawa 2016; D. Sylwestrzak, *Postępowanie przed Prezesem UOKiK*, Warszawa 2012 (w zakresie dotyczącym postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów).

proceduralnych aspektów załatwiania spraw związanych ze stosowaniem przez przedsiębiorców praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Główna teza badawcza niniejszej rozprawy brzmi: postępowanie w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów stanowi szczególny rodzaj postępowania administracyjnego.

O szczególnym rodzaju tego postępowania przesądzają następujące okoliczności:

- materialnoprawna podstawa podjęcia przez Prezesa UOKiK działań w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, którą jest naruszenie przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, o którym mowa w art. 24 ust. 1 uokik;

- nieznane ogólnemu postępowaniu administracyjnemu etapy procedowania, którymi są wystąpienie w trybie art. 49a ust. 1 uokik oraz postępowanie wyjaśniające;

- liczne odmienności postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, do których należą: swoiste zastosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego; szczególne regulacje dotyczące wszczęcia, zawieszenia, umorzenia i zakończenia postępowania, a także terminów załatwiania spraw; prowadzenie postępowania dowodowego na podstawie przepisów kpc; czy też szczególne rozwiązania dotyczące rozstrzygnięć wydawanych w toku postępowania i środków zaskrażenia przysługujących stronie;

- cel rozstrzygnięć wydawanych przez Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jakim jest wyeliminowanie z rynku praktyk przedsiębiorców naruszających zakaz, o którym mowa w art. 24 ust. 1 uokik.

Zamierzeniem niniejszej rozprawy doktorskiej będzie weryfikacja zarówno sformułowanej tezy głównej, jak i skonstruowanych dla jej potwierdzenia hipotez szczegółowych.

Przeanalizowania w tym kontekście wymaga zagadnienie, czy podejmowane przez Prezesa UOKiK w sprawach z zakresu publicznoprawnej ochrony zbiorowych interesów konsumentów działania, w tym także postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jakkolwiek stanowiące pewne odrębne etapy procedowania w tych sprawach, składając się w jedną całość, tworzą pewien szczególny rodzaj postępowania administracyjnego. Na potrzeby niniejszej pracy przyjąć można rozumienie „szczególnego rodzaju postępowania administracyjnego" jako pewnego zbioru uregulowanych na gruncie uokik norm procesowych, których celem jest zapewnienie należytego poziomu publicznoprawnej ochrony zbiorowych interesów konsumentów, charakteryzującego się istotnymi odrębnościami o charakterze

proceduralnym w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie przepisów kpa, na który składa się wystąpienie w trybie art. 49a ust. 1 uokik, postępowanie wyjaśniające oraz postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Zakres przedmiotowy niniejszej rozprawy, cele i tezy badawcze wpływają na ostateczny układ pracy. Głównym założeniem takiej formy omówienia zagadnień związanych z postępowaniem w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest ujęcie wszystkich czynności, jakie podejmowane są przez Prezesa UOKiK w związku z tym postępowaniem. Dotyczy to zarówno aktywności przedsiębranych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów przed wszczęciem postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jak i w jego trakcie. Część merytoryczną opracowania tworzy, poza wstępem i wnioskami końcowymi, sześć rozdziałów pracy.

W pierwszym rozdziale przeanalizowana zostanie pozycja ustrojową Prezesa UOKiK jako organu właściwego w sprawach ochrony zbiorowych interesów konsumentów, w szczególności w odniesieniu do podstaw prawnych podejmowanych przez ten organ działań umiejscowionych zarówno w przepisach prawa krajowego, jak i unijnego.

Rozdział drugi poświęcony zostanie materialnoprawnym przesłankom podjęcia przez Prezesa UOKiK działań w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów. W tej części pracy omówione będą przepisy prawa materialnego określające zakaz stosowania przez przedsiębiorców praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

W trzeciej części rozprawy przeprowadzona zostanie analiza działań przedsiębranych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów w kontekście zakwalifikowania ich jako postępowania administracyjnego szczególnego. Podjęta zostanie próba oceny zakresu zastosowania i wpływu przepisów proceduralnych obowiązujących w ogólnym postępowaniu administracyjnym na tryb procedowania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów w sprawach z zakresu ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów.

Czwarty rozdział pracy dotyczy czynności podejmowanych przez Prezesa UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, niestanowiących jednak postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Dokonana zostanie analiza charakteru prawnego wystąpienia Prezesa UOKiK w trybie art. 49a ust. 1 uokik, a także postępowania wyjaśniającego, a zatem wskazanych w ustawie form działania organu ochrony konkurencji i konsumentów, które mogą (aczkolwiek nie muszą) poprzedzać wszczęcie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

W kolejnej części pracy przeanalizowany zostanie przebieg postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, z uwzględnieniem wszystkich etapów jego prowadzenia, tj. od formalnego wszczęcia tego postępowania, przez postępowanie dowodowe, aż po czynności bezpośrednio poprzedzające wydanie przez Prezesa UOKiK końcowego rozstrzygnięcia w sprawie. Poszczególne instytucje procesowe omówione w tej części pracy umożliwią wskazanie szczególnych cech tego postępowania, potwierdzających jego istotne różnice w porównaniu do ogólnego postępowania administracyjnego.

Ostatnią częścią pracy jest rozdział poświęcony rozstrzygnięciom wydawanym przez Prezesa UOKiK w toku postępowania właściwego, stanowiącego element postępowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Wskazane tutaj zostaną również tak decyzje administracyjne kończące to postępowanie, jak i inne rozstrzygnięcia, niezałatwiające sprawy merytorycznie, lecz bezpośrednio związane z podejrzeniem stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów.

W niniejszej pracy zastosowane zostaną następujące metody badawcze: dogmatycznoprawna, historyczna, statystyczna, a także prawnoporównawcza. Podstawę rozważań popełnionych w rozprawie stanowi pogłębiona analiza przepisów prawa zarówno krajowego, jak i unijnego, która pozwala na przekrojowe omówienie zagadnień związanych z postępowaniem przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Uzupełnieniem przeprowadzonego w ten sposób badania jest analiza orzecznictwa sądów powszechnych, sądów administracyjnych, TK i SN, skutkująca uwzględnieniem w treści pracy wypracowanej w judykaturze wykładni przepisów powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Przedstawienie zarówno uprawnień Prezesa UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, jak i form ich realizacji na gruncie poszczególnych, w tym także pozbawionych już mocy obowiązującej, aktów prawnych przy wykorzystaniu metody historycznej pozwala na wykazanie, że regulacje dotyczące publicznoprawnej ochrony konsumentów nieustannie ewoluują i zmierzają do zapewnienia słabszym uczestnikom rynku jak najpełniejszej ochrony. Metoda statystyczna natomiast, zastosowana w szczególności w odniesieniu do podejmowanych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów działań, a także wykorzystywania przysługujących jemu narzędzi, umożliwia sformułowanie wniosków dotyczących skuteczności wprowadzonych przez ustawodawcę rozwiązań, których podstawowym celem jest zapewnienie należytego poziomu ochrony zbiorowych interesów konsumentów. W pracy wykorzystano także metodę prawnoporównawczą, która ma na celu przedstawienie odrębności obowiązujących w polskim systemie prawnym w porównaniu do rozwiązań przewidzianych w przepisach prawa unijnego w zakresie, w jakim nie wymagają

one pełnego wdrożenia przez polskiego ustawodawcę. Metoda ta posłużyła także porównaniu instytucji prawnych służących publicznoprawnej ochronie konsumentów funkcjonujących na gruncie prawa niemieckiego. Niemiecki system prawny, z którym nierozerwalnie związanych jest wiele rozwiązań prawnych przyjętych w Polsce, charakteryzuje się całkowicie odmiennym systemem – podejmowanej w interesie publicznym - ochrony zbiorowych interesów konsumentów, w którym decydującą rolę odgrywają sądy, nie zaś organ administracji publicznej. Pamiętać bowiem należy, że co do zasady podstawy publicznoprawnej ochrony zbiorowych interesów konsumentów sprawowanej przez Prezesa UOKiK określone w aktach prawa Unii Europejskiej.

W niniejszej pracy uwzględniono stan prawny, literaturę oraz orzecznictwo na dzień 15 września 2018 r..

ROZDZIAŁ PIERWSZY

1 Prezes UOKiK jako organ właściwy w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów

1.1 Wprowadzenie

Organem właściwym w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów jest Prezes UOKiK. Dlatego też, dla pełnego omówienia zagadnień związanych z tego rodzaju aktywnością organu ochrony konkurencji i konsumentów, niezbędne jest szczegółowe omówienie zagadnień związanych z podstawą funkcjonowania Prezesa UOKiK.

Przede wszystkim, przeanalizować należy podstawy prawne podejmowanej przez Prezesa UOKiK publicznoprawnej ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Konieczne w tym zakresie jest zbadanie nie tylko krajowych, ale również europejskich podstaw regulujących funkcjonowanie organu odpowiedzialnego za egzekwowanie praw konsumentów. Zarówno bowiem Konstytucja RP, jak i Traktaty regulujące funkcjonowanie UE zawierają ogólne zasady prawne nakazujące odpowiednio instytucjom unijnym, jak i organom państw członkowskich podejmowanie działań, które zapewnią tak optymalny dla rynku poziom konkurencji, jak i wysoki poziom ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

Kolejnym zagadnieniem, które wymaga analizy, jest swoista pozycja ustrojowa Prezesa UOKiK. Organ ten posiada szerokie uprawnienia i możliwości ingerowania w konstytucyjną zasadę swobody działalności gospodarczej (wyrażoną w art. 20 Konstytucji RP). W pierwszym rzędzie zastanowić się należy nad tym, czy Prezes UOKiK jest organem administracji publicznej i jakie zajmuje miejsce w hierarchii organów administracji publicznej w Polsce. Dalej warto przyjrzeć się przepisom regulującym nadzór nad działalnością merytoryczną Prezesa UOKiK, a także nad sposobem jego powoływania i odwoływania. Analiza tych kwestii pozwoli wykazać szczególną rolę, jaką pełni Prezes UOKiK, czyli jedyny podmiot w strukturze administracji publicznej odpowiedzialny za publicznoprawną ochronę zbiorowych interesów konsumentów.

Niezmiernie ważnym elementem tej części pracy będzie omówienie kompetencji organu ochrony konkurencji i konsumentów. Przeanalizowanie powierzanych Prezesowi UOKiK na przestrzeni lat zadań pozwoli także na stwierdzenie, w jakim kierunku zmierzają działania ustawodawcy dotyczące uprawnień organu ochrony konkurencji i konsumentów. Formy działania Prezesa UOKiK przybierają różny charakter – są to zarówno działania o charakterze władczym, przykładowo - wydawanie wiążących rozstrzygnięć administracyjnych, jak i aktywności

„miękkie” przejawiające się chociażby inicjowaniem zmian legislacyjnych w obszarze ochrony konkurencji i konsumentów, czy też prowadzeniem kampanii informacyjnych dla konsumentów i przedsiębiorców. Organ ten w swojej działalności spotyka się z coraz to bardziej „innowacyjnymi” praktykami przedsiębiorców, co poniekąd uzasadnia rozszerzanie katalogu narzędzi, którymi dysponuje Prezes UOKiK.

1.2 Podstawy prawne działania Prezesa UOKiK

Podstawowe regulacje w zakresie publicznoprawnej ochrony konkurencji i konsumentów podejmowanej przez Prezesa UOKiK zawiera ustawa. Niemniej jednak ogólnych wytycznych nakazujących władzy publicznej podejmowanie działań zmierzających do zabezpieczenia odpowiedniego poziomu konkurencji na rynku oraz interesów słabszych uczestników rynku, szukać należy w podstawowych aktach prawnych regulujących ustrój społeczno-gospodarczy zarówno Rzeczypospolitej Polskiej, jak i Unii Europejskiej.

W odniesieniu do poziomu krajowego wskazać należy oczywiście na Konstytucję RP. Akt ten zawiera dwie – szczególnie istotne z punktu widzenia ochrony konkurencji i konsumentów zasady – zasadę społecznej gospodarki rynkowej (wyrażoną w jej art. 20) oraz zasadę ochrony konsumentów, użytkowników i najemców (wyrażoną w jej art. 76). To na podstawie konstytucyjnych dyrektyw zarówno ustawodawca, jak i Prezes UOKiK są zobowiązani do podejmowania działań, które skutecznie ochronią rynek przed antykonkurencyjnymi i skierowanymi przeciwko konsumentom działaniami przedsiębiorców.

Analizując podstawy funkcjonowania systemu ochrony konkurencji i konsumentów w Polsce, nie można zapominać o wiążących postanowieniach traktatów ustanawiających Unię Europejską. Na poziomie unijnym wskazać można na jeden z dwóch (obok TUE[8]) fundamentalnych aktów prawnych – TfUE[9]. Podobnie jak Konstytucja RP, dokument ten zawiera swego rodzaju ogólne „wskazówki” skierowane do organów Unii Europejskiej oraz państw członkowskich nakazujące przyjmowanie wszelkich środków, które zapewnią należyty poziom ochrony konkurencji i konsumentów (por. art. 169 TfUE).

[8] Dz. Urz. UE z dnia 7 czerwca 2016 r. C 202, s. 13-46.
[9] Dz. Urz. UE z dnia 7 czerwca 2016 r. C 202, s. 47-388.

1.2.1 Ochrona konkurencji i konsumentów na gruncie Konstytucji RP z 1997 r.

1.2.1.1 Zasada społecznej gospodarki rynkowej

Ustawodawca, w art. 20 Konstytucji RP, jako podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej wskazał społeczną gospodarkę rynkową, opierającą się na trzech podstawowych elementach: (i) wolności działalności gospodarczej; (ii) własności prywatnej; (iii) solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych.

Model społecznej gospodarki rynkowej (*soziale Marktwirtschaft*) to stworzona w Niemczech w pierwszej połowie XIX wieku myśl ekonomiczna[10], wywodząca się z nurtu ekonomicznego ordoliberalizmu, krytykującego centralne planowanie i niszczenie przez to inicjatywy jednostki[11]. Zasadniczą cechą tego ustroju społeczno-gospodarczego państwa jest połączenie w sobie zasady wolności gospodarczej z aktywnym, ale ograniczonym uczestnictwem państwa w kształtowaniu sytuacji ekonomicznej i rynkowej[12]. Ponadto, w funkcjonujących w oparciu o ten model gospodarczy państwach podkreśla się istotną rolę bezpieczeństwa socjalnego obywateli, a także podnosi się wagę samorządu[13].

Omawiając zasadę społecznej gospodarki rynkowej, nie sposób nie wskazać na dorobek dwóch wybitnych niemieckich ekonomistów, twórców założeń omawianego modelu społeczno-gospodarczego: Ludwiga Erharda oraz Waltera Euckena. Zarówno Erhard, jak i Eucken w swoich pracach podnosili istotną rolę konkurencji w funkcjonowaniu społecznej gospodarki rynkowej. Warto zwrócić w tym miejscu uwagę na jedno ze stanowisk Euckena, zgodnie z którym *wolna konkurencja istnieje tylko tak długo, dopóki konkurencja funkcjonuje jako motor, a rola cen w funkcji alokacyjnej nie jest przez nikogo kwestionowa*na[14]. Co ważne, ekonomista ten, już w latach 40. XX wieku podkreślał istotny związek poziomu konkurencji na rynku z sytuacją prawną i ekonomiczną konsumentów[15]. Podkreślić należy, że już wówczas Eucken, jako główne zadanie organów państwa, wskazywał zmierzanie do rozbijania grup dominujących w gospodarce bądź ograniczanie ich działalności[16].

Warte odnotowania jest również to, że na skutek rozwoju społecznej gospodarki rynkowej w Niemczech, w 1958 r., powołany został pierwszy organ władzy publicznej, zajmujący się

[10] M. Evers, *Die institutionelle Ausgestaltung* von Wirtschaftsordnungen, Berlin 2003, s. 20.
[11] K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 80.
[12] K. Zaradkiewicz [w:] M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Tom I*, Warszawa 2016, s. 524.
[13] U. Zagóra-Jonszta, *Społeczna gospodarka rynkowa a polska transformacja* [w:] D. Kopycińska, *Funkcjonowanie gospodarki polskiej po 20 latach transformacji*, s. 81.
[14] L. Erhard, *Zasady niemieckiej polityki gospodarczej*, Düsseldorf 1962, s. 63.
[15] *Tamże*, s. 63-64.
[16] W. Eucken, *Podstawy polityki gospodarczej*, s. 27.

ochroną konkurencji – Federalny Urząd Kartelowy (*Bundeskartellamt*). Wskazać należy, że podmiot ten funkcjonuje nieprzerwanie do dzisiaj, a w ostatnich latach obserwuje się – podobnie jak w przypadku polskiego organu ochrony konkurencji i konsumentów – stopniowy wzrost jego kompetencji (przykładowo wskazać można na przysługujące od 1998 r. uprawnienia w zakresie kontroli udzielania zamówień publicznych)[17].

Przywołane powyżej stwierdzenia uważanych za twórców społecznej gospodarki rynkowej ekonomistów zdają się wprost potwierdzać istotną rolę konkurencji w funkcjonowaniu państwa opartego na tym modelu społecznej gospodarki rynkowej.

Przepis art. 20 Konstytucji RP, zawierający ogólne zasady kształtujące ustrój gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej, w żaden sposób nie wskazuje interpretacji użytego w nim sformułowania „społecznej gospodarki rynkowej", a jedynie odsyła do wypracowanej koncepcji tego modelu ekonomicznego[18]. Oznacza to zatem, że prawodawca nie wskazuje wprost koniecznych cech określonego w ustawie zasadniczej ustroju, a jedynie wyznacza obszar, którym kierować się powinny organy administracji publicznej, kształtując obowiązujący w Rzeczypospolitej Polskiej ustrój społeczno-gospodarczy. Stwierdzenie to zdaje się również potwierdzać stanowisko TK, zgodnie z którym społeczna gospodarka rynkowa stanowi model ekonomiczny oraz pożądany przez ustrojodawcę obraz ładu społecznego[19]. Rozstrzygnięcie to interpretować można zatem w ten sposób, że zdaniem sądu konstytucyjnego wskazanej w art. 20 Konstytucji RP zasady nie należy traktować jako „sztywnych ram" wyznaczających funkcjonowanie organów administracji publicznej, lecz jako swego rodzaju wytyczne ich działań[20].

Zasada ta, jakkolwiek wskazująca na trzy główne filary ustroju społeczno-gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, jak trafnie podnosi się w doktrynie, sformułowana została w sposób niefortunny[21], bowiem nieuzasadnione wydaje się ograniczanie charakteru modelu gospodarczego wyłącznie do wskazanych w art. 20 Konstytucji RP podstaw jego funkcjonowania, bez uwzględnienia innych, zawartych w ustawie zasadniczej, przepisów[22]. Oznacza to, że wpływ na całokształt obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej systemu norm

[17] K. Kamińska, *Społeczna gospodarka rynkowa jako model ładu gospodarczego Unii Europejskiej* [w:] *Ekonomia*, nr 4 (25), Wrocław 2013.
[18] L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja RP. Komentarz. Tom I*, Warszawa 2016, s. 517 i n.
[19] Por. wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK 2001, Nr 1, poz. 4.
[20] Por. wyrok TK z dnia 1 kwietnia 2008 r., SK 96/06, Dz. U. z 2008 r., Nr 59, poz. 368; postanowienie TK z dnia 9 czerwca 2010 r., SK 32/09, OTK 2000,Nr 5a, poz. 55; wyrok TK z dnia 9 stycznia 2007 r., Dz. U. z 2007 r., Nr 7 poz. 58.
[21] A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski: na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 2001, s. 83.
[22] P. Czarnek, *Wolność gospodarcza – pierwszy filar społecznej gospodarki* rynkowej, Lublin 2014, s. 83.

społeczno-gospodarczych odgrywają także takie – konstytucyjne – zasady, jak chociażby: wolność pracy (art. 65 Konstytucji RP), wolność zrzeszania (art. 58 Konstytucji RP), czy też ochrona gospodarstwa rodzinnego (por. art. 23 Konstytucji RP).

Wyprowadzając z konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej obowiązek organów administracji publicznej do ochrony konkurencji, warto wspomnieć o sformułowanych przez Przemysława Czarnka podstawowych założeniach gospodarki opartej o wypracowany przez Erharda i Euckena model gospodarczy. Autor ten – obok praw socjalnych związanych chociażby ze swobodą działalności gospodarczej – wymienia jako podstawy społecznej gospodarki rynkowej następujące elementy: (i) wolność konkurencji, (ii) wolność umów, (iii) wolność stowarzyszeń (zgromadzeń), które według niego tworzą tzw. wolności rynkowe, pozwalające na samodzielne i odpowiedzialne kształtowanie wolnego rynku[23]. Zaprezentowane powyżej stanowisko potwierdza, że jednym z elementów społecznej gospodarki rynkowej jest właśnie wolna konkurencja.

Podnieść również należy, że funkcjonujące w oparciu o art. 20 Konstytucji RP organy państwa zobowiązane są do podejmowania takich działań, które będą zgodne z założeniami społecznej gospodarki rynkowej. Jedną z takich zasad jest chociażby zapewnienie wolnej konkurencji poprzez stworzenie odpowiednich mechanizmów ładu gospodarczego o charakterze gospodarczym lub prawnym[24]. W niemieckiej doktrynie prawa państwowego wskazuje się również na obowiązek zapewnienia gwarancji instytucjonalnych w zakresie ochrony wolnej konkurencji przez państwo[25].

Polski ustawodawca, poniekąd przekładając na grunt Konstytucji RP, założenia społecznej gospodarki rynkowej postawił sobie za cel także ochronę konkurencji[26]. Jakkolwiek statuujący komentowany przepis Konstytucji RP nie wymienia wśród podstawowych zasad ustrojowych ani wolnej konkurencji, ani też szczególnej ochrony przedsiębiorców, to jednak, uwzględniając podstawy funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej, traktujące priorytetowo wolność konkurencji, wskazać należy, że art. 20 Konstytucji RP zawiera pośrednią konstytucyjną podstawę działań Prezesa UOKiK, co najmniej w zakresie ochrony konkurencji.

[23] *Tamże*, s. 19.
[24] F. Böhm, *Wirtschaftsordunung und Staatsverfassung*, Tübingen 1950, s.28.
[25] H. C. Niperdey, *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz*, Köln 1961, s. 25.
[26] Podobnie: C. Banasiński, *Dyskrecjonalność w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2015, s. 24 i n.; B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 164; K. Zaradkiewicz [w:] M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), *Konstytucja…*, s. 320 i n.

Jednocześnie podkreślenia wymaga, że przy uwzględnieniu nierozerwalnego związku ochrony konkurencji z zabezpieczeniem, chociażby materialnej (finansowej), sytuacji prawnej słabszych uczestników rynku (konsumentów), art. 20 Konstytucji RP, a więc konstytucyjną zasadę społecznej gospodarki rynkowej, uznać można także – obok art. 76 Konstytucji RP, który zostanie poddany analizie poniżej - za materialną podstawę podejmowanej w interesie publicznym ochronę konsumentów. Pamiętać bowiem należy, że stworzenie przez państwo ram dla „wolnej i zdrowej rywalizacji" między przedsiębiorcami, co jest przejawem funkcjonowania wolnej konkurencji na rynku, powinno się odbywać z poszanowaniem i zabezpieczeniem interesów konsumentów.

1.2.1.2 Zasada ochrony konsumentów, użytkowników i najemców

Ustanowiona w art. 76 Konstytucji RP zasada nakłada na „władze publiczne" obowiązek ochrony konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Przepis ten stanowi również podstawę do konkretyzacji ochrony wskazanych w Konstytucji RP podmiotów w drodze ustawowej[27].

Analizując przytoczoną powyżej treść art. 76 Konstytucji RP, wprost wskazać można na obowiązek organów administracji publicznej podejmowania działań zapewniających słabszym uczestnikom rynku odpowiednią ochronę, w szczególności – co istotne jest z punktu widzenia tematu niniejszej rozprawy – również przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi[28].

Jak wskazuje się w doktrynie, przepis art. 76 Konstytucji RP obejmuje swym zasięgiem konsumentów, rozumianych jako – zgodnie z art. 22^1 kc - osoby fizycznie dokonujące z przedsiębiorcami czynności prawne niezwiązane bezpośrednio z ich działalnością gospodarczą lub zawodową[29]. Jakkolwiek ani kc, ani Konstytucja RP nie odnoszą się wprost do tzw. sytuacji mieszanych czynności prawnych,[30] to jednak uzasadnione wydaje się stwierdzenie, zgodnie z którym zakresem ochrony wyznaczonym w art. 76 Konstytucji RP objęte będą podmioty korzystające z uprawnień przyznanych konsumentom na gruncie innych ustaw.

[27] W. Skrzydło, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 89-91.
[28] M. Zubik, M. Derlatka [w:] L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2016, s. 820 i n.
[29] M. Derlatka, L. Garlicki [w:] L. Garlicki (red.), M. Zubik (red.), *Konstytucja…*, s. 819.
[30] Czynności prawne o charakterze mieszanym są dokonywane w sytuacji, w której np. przedsiębiorca zawiera umowę sprzedaży towaru, który będzie przez niego wykorzystywany w celach niezwiązanych z wykonywaną działalnością gospodarczą.

Ustawa zasadnicza nakazuje organom władzy publicznej podejmować działania (lub kształtować w ten sposób politykę państwa[31]) gwarantujące ochronę konsumentów we wskazanym w Konstytucji RP zakresie. Jakkolwiek ustawodawca w sposób szczególny otacza konsumentów, użytkowników oraz najemców ochroną w sferze zdrowia, prywatności, bezpieczeństwa, a także wolności przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, to jednak nieuzasadnione wydaje się ograniczenie katalogu ochrony wyłącznie do wskazanych w omawianym przepisie obszarów.

Podkreślić również należy, że omawiany przepis w żaden sposób nie określa zakresu przewidzianej w Konstytucji RP ochrony słabszych uczestników rynku. Ustawodawca zdecydował, że materia ta będzie przedmiotem regulacji ustawowej, wydanej faktycznie jako konkretyzacja normy zawartej w art. 76 Konstytucji RP.

W tym miejscu odnieść się również należy do toczonej przez przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego dyskusji dotyczącej dopuszczalności uznania art. 76 Konstytucji RP jako materialnoprawnej podstawy dochodzenia swoich praw lub roszczeń, w tym także jako podstawy skargi konstytucyjnej, o której mowa w art. 79 ust. 1 Konstytucji RP. Część teoretyków wskazuje, że udzielona m.in. konsumentom konstytucyjna ochrona przed działaniami innych podmiotów zagrażających np. zdrowiu lub bezpieczeństwu, stanowi podstawę wniesienia skargi konstytucyjnej[32]. Ewa Łętowska natomiast wskazuje, że w odniesieniu do art. 76 Konstytucji RP nie można mówić o bezpośredniej, dostępnej dla jednostki zaskarżalności działania lub bezczynności władzy, tak jak ma to miejsce w przypadku innych praw i wolności konstytucyjnych, a zwłaszcza w przypadku praw i wolności o charakterze osobistym i politycznym[33]. Warto jednocześnie zaprezentować wyważone stanowisko w tej sprawie, zgodnie z którym „potraktowanie" normy nakładającej na organy administracji publicznej obowiązek ochrony konsumentów, użytkowników i najemców jako podstawy wniesienia skargi konstytucyjnej jest nieuzasadnione. J. Węgrzyn proponuje, aby w tym zakresie wyróżnić trzy sytuacje: (i) niewłaściwą interpretację przepisów Konstytucji RP przez ustawodawcę; (ii) ograniczenie istoty wolności lub prawa z naruszeniem konstytucyjnej zasady

[31] Por. wyrok TK z dnia 2 grudnia 2008 r., K 37/7, Dz. U. z 2008 r., Nr 219, poz. 1408.
[32] Tak m.in. J. Trzciński [w:] L. Garlicki (red.) M. Zubik (red.), *Konstytucja…,* s. 893 i n.; P. Mikłaszewicz [w:] M. Safjan (red.), L. Bosek (red.), *Konstytucja…*, Warszawa 2016, s. 982; A. Łyszkowska, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny* [w:] K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005, s. 39.
[33] E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002, s. 63.

proporcjonalności; (iii) uregulowanie prawa jednostki poniżej minimum zapewnionego przez ustawę zasadniczą[34].

Jakkolwiek przywołane powyżej argumenty wydają się być po części uzasadnione, to jednak należy zwrócić uwagę, że art. 76 Konstytucji RP stanowi swego rodzaju wskazówkę nakazującą podejmowanie przez organy administracji publicznej działań, które zapewnią wskazanym w tym przepisie podmiotom (konsumentom, użytkownikom, najemcom) minimalny zakres ochrony w obszarze zdrowia, prywatności, bezpieczeństwa, a także nieuczciwych praktyk rynkowych. Połączenie tej zasady z wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP zasadą legalizmu pozwala na stworzenie ram prawnych, w których organy administracji publicznej powinny podejmować swoje działania. Słuszne wydaje się również stwierdzenie, że reguła ustanowiona w art. 76 Konstytucji RP stanowi pewnego rodzaju podkreślenie szczególnej ochrony m.in. konsumentów, nie zaś dodatkową – materialnoprawną – podstawę dochodzenia roszczeń przez podmioty wymienione w tym przepisie[35].

Przeanalizowania wymaga w tym miejscu również ewolucja stanowiska TK, związanego z dopuszczalnością określenia art. 76 Konstytucji RP jako materialnoprawnej podstawy roszczeń konsumentów, najemców i użytkowników. W początkowym okresie obowiązywania ustawy zasadniczej, sąd konstytucyjny wydał rozstrzygnięcie, zgodnie z którym z uwagi na odesłanie do ustawy zwykłej, określającej zakres ochrony udzielonej na gruncie art. 76 Konstytucji RP, przepis ten nie może tworzyć bezpośrednio praw podmiotowych i stanowić roszczeń ze strony obywatela[36]. W późniejszym jednak okresie, TK dopuścił się dalej idącej konkretyzacji charakteru regulacji zawartej w ustawie zasadniczej, wskazując, że art. 76 Konstytucji RP „nie może być traktowany w kategoriach czysto formalnego postulatu, należy ocenić, na ile wprowadzane rozwiązania ustawowe są efektywne z punktu widzenia celu w postaci ochrony konsumentów i mogą przynieść w istniejących warunkach rynkowych oczekiwane rezultaty”[37].

Jakkolwiek wątpliwości budzi uznanie art. 76 Konstytucji RP za materialnoprawną podstawę dochodzenia roszczeń lub praw przez konsumentów, najemców lub użytkowników, to jednak inaczej odnieść się należy do potraktowania tego przepisu jako pewnego rodzaju normy lub podstawy służącej ocenie aktywności organów administracji publicznej w zakresie ochrony m.in. konsumentów. Zgodzić się należy z wyrażonym przez TK stanowiskiem, zgodnie z którym

[34] J. Węgrzyn, *Prawo konsumenta do informacji w Konstytucji RP i w prawie unijnym*, Wrocław 2013, s. 102.
[35] Podobnie: J. Węgrzyn, *Zasada ochrony konsumentów a zasada wolności działalności gospodarczej w świetle przepisów Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.,* Przegląd Prawa i Administracji LXXXII, Wrocław 2010.
[36] Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, Dz. U. z 2000 r., Nr 3, poz. 46.
[37] Wyrok TK z dnia 26 stycznia 2005 r., P 10/04, Dz. U. z 2005 r., Nr 23, poz. 193.

„[u]stawy kreujące ochronę konsumenta są bowiem także przedmiotem oceny z punktu widzenia użycia przez ustawodawcę adekwatnego (proporcjonalnego) środka, prowadzącego do zamierzonego ochronnego celu”[38].

Uwzględniając powyższe, stwierdzić należy, że art. 76 Konstytucji RP, w zakresie odnoszącym się do ochrony konsumentów, może stanowić podstawę prawną działań Prezesa UOKiK – jako organu administracji publicznej właściwego w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów – w zakresie ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

1.2.2 Podstawy ochrony konsumentów w prawie Unii Europejskiej

1.2.2.1 Aktualnie obowiązujące w Unii Europejskiej założenia ochrony konsumentów

Analiza wskazanych powyżej przepisów Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że akt ten zawiera materialnoprawne podstawy działań podejmowanych przez Prezesa UOKiK w zakresie ochrony konkurencji i konsumentów. Niemniej jednak, Rzeczpospolita Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, związana jest również przepisami prawa unijnego zarówno pierwotnego, jak i wtórnego, które również zawierają ogólne wytyczne w zakresie ochrony konkurencji i konsumentów na rynku wewnętrznym.

Podstawowym aktem prawnym, wyznaczającym główne cele i założenia Unii Europejskiej i zrzeszonych w jej ramach państwa członkowskich, jest TUE[39]. Unijny prawodawca, ustanawiając w art. 3 ust. 3 TUE rynek wewnętrzny, wprost wskazał na podstawy jego funkcjonowania, tj.: (i) zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen; (ii) społeczną gospodarkę rynkową o wysokiej konkurencyjności zmierzającej do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego; (iii) wysoki poziom ochrony i jakości środowiska. Ponadto, przepis ten podkreśla wsparcie dla postępu naukowo-technicznego. Z traktatowych zasad unijnego rynku wewnętrznego wyprowadzić można także materialnoprawne podstawy zarówno ochrony konkurencji, jak i słabszych uczestników rynku (konsumentów).

Jak słusznie wskazuje się w doktrynie prawa europejskiego, art. 3 ust. 3 TUE wskazuje na dążenie zarówno unijnego ustawodawcy, jak i poszczególnych państw członkowskich do stworzenia na terytorium Unii Europejskiej społecznej gospodarki rynkowej, funkcjonującej zgodnie z wypracowanymi przez niemieckich ekonomistów założeniami[40]. Odnotować w tym

[38] Wyrok TK z dnia 11 lipca 2011 r., P 1/10, Dz. U. 2011 Nr 152 poz. 900.
[39] Dz. Urz. UE z dnia 26 października 2012 r. C 326, s. 1-390.
[40] M. Ruffert [w:] C. Calliess (Hrg.), M. Ruffert (Hrg.), *EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischer Grundrechtcharta. Kommentar*, München 2016, Rn. 8.

miejscu należy, że – na gruncie TUE – zapewnienie wolnej i niezakłóconej konkurencji nie jest wskazane wprost jako główny cel Unii Europejskiej[41]. Regulacja ta przeniesiona obecnie została do dodatkowego „Protokołu (nr 27) w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji", w którym stwierdzono, że rynek wewnętrzny ustanowiony na mocy art. 3 ust. 3 TUE obejmuje także niezakłóconą konkurencję, w celu ochrony której Unia uprawniona jest do podejmowania odpowiednich środków.

Omawiając unijne podstawy działania Prezesa UOKiK nie można zapominać o ustanowionych w TfUE[42] unijnych regułach konkurencji, odnoszących się zarówno do zakazanych przez pierwotne prawo unijne praktyk ograniczających konkurencję, jak i przyznawania przez państwa członkowskie pomocy publicznej zakłócającej poziom konkurencji na rynku wewnętrznym. Warto w tym miejscu wskazać na pogląd wyrażony w polskim orzecznictwie antymonopolowym, zgodnie z którym „[z] dniem akcesji Polski do Unii Europejskiej przeciwdziałanie praktykom ograniczającym konkurencję odbywa się zarówno na podstawie przepisów prawa krajowego, jak i na podstawie prawa Unii Europejskiej"[43].

Wskazać w tym miejscu należy na wiele innych aktów prawnych, wydanych w oparciu o ustanowioną w art. 3 ust. 3 TUE zasadę rynku wewnętrznego, przyznających dodatkowe uprawnienia krajowym organom ochrony konkurencji. Przykładowo, wspomnieć można chociażby o rozporządzeniu Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu[44], które określa szczegółowe wytyczne dla Komisji Europejskiej lub państw członkowskich w zakresie stosowania unijnych reguł konkurencji. Przykładem innego aktu prawnego, na podstawie którego krajowe organy konkurencji podejmują bądź odstępują od podjęcia właściwych działań, jest rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorców[45].

Analizując unijne podstawy działania Prezesa UOKiK, należy również wspomnieć o regulacjach odnoszących się do ochrony konsumentów. W tym kontekście szczegółowego omówienia wymaga zarówno art. 169 TfUE, jak i art. 38 KPP[46]. Jednocześnie zaznaczyć należy, że zagadnienia związane z unijną ochroną konsumentów stanowią, zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. f

[41] A. Hatje (Hrg.), *Europäisches Unionsrecht*, Baden-Baden 2015, Rn 5.
[42] Dz. Urz. UE z dnia 26 października 2012 r. C 326, s. 1-390.
[43] Wyrok SOKiK z dnia 8 lipca 2011 r., XVII Ama 23/09, niepubl.
[44] Dz. Urz. UE z dnia 4 stycznia 2003 r. L 1, s. 1-25.
[45] Dz. Urz. UE z dnia 29 stycznia 2004 r. L 24, s. 1-22.
[46] Dz. Urz. UE z dnia 26 października 2012 r. C 326, s. 391-407.

TfUE, kompetencje dzielone pomiędzy Unią Europejską a państwa członkowskie, co oznacza, że do stanowienia prawa w tym zakresie uprawnione są również państwa członkowskie, o ile Unia Europejska nie wykona swoich kompetencji[47].

Główna zasada ustanowiona w prawie pierwotnym Unii Europejskiej stanowi, że „[d]ążąc do popierania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, Unia przyczynia się do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów, jak również wspierania ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu zachowania ich interesów"[48]. Reguła ta jest dodatkowo uzupełniona wyrażoną w art. 12 TfUE zasadą uwzględniania wymogów ochrony konsumentów przy określaniu i urzeczywistnianiu innych polityk i działań Unii.

Z przytoczonej powyżej treści art. 169 TfUE wyprowadzić można następujące elementy unijnej zasady ochrony konsumentów. Po pierwsze, ochrona ta obejmuje, w szczególności[49], wskazane w tym przepisie obszary: zdrowie, bezpieczeństwo, a także interesy gospodarcze. Dalej wywieść z tej zasady można podstawowe, przysługujące słabszym uczestnikom rynku prawa, tj. prawo do informacji, prawo do edukacji, a także prawo do organizowania się[50]. W omawianym artykule wskazano także dwa rodzaje środków, które mogą być podejmowane przez Unię i państwa członkowskie w celu realizacji zasady określonej w art. 169 TfUE: (i) środki przyjmowane w ramach urzeczywistniania rynku wewnętrznego, oraz (ii) środki wspierające, uzupełniające i nadzorujące politykę prowadzoną przez państwa członkowskie. Pierwszy z tych mechanizmów, niebędący – jak podnosi się w doktrynie[51] - normą kompetencyjną, stanowi pewnego rodzaju przesłankę do podejmowania przez Unię działań w zakresie ochrony konsumentów związanych bezpośrednio z urzeczywistnianiem rynku wewnętrznego. Drugie ze wskazanych narzędzi pozwala Unii przyjmować środki, których celem nadrzędnym nie jest realizacja założeń – określonego w art. 3 ust. 3 TUE – rynku wewnętrznego, lecz harmonizacja działań podejmowanych przez państwa członkowskie[52].

[47] Szerzej por. A. Wyrozumska, *Państwa członkowskie a Unia Europejska* [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004; A. Kuś, *Rodzaje kompetencji Unii Europejskiej a unijna polityka podatkowa*, „Studia z polityki publicznej" 2014, Nr 2, s. 79-95.
[48] Por. art. 169 TfUE.
[49] M. Jagielska [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II*, s. 1440 i n. M. Dobrysz [w:] Z. Brodecki (red.), *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2006, s. 351 i n. ; M. Rządkowski, *ADR w sporach konsumenckich w świetle implementacji dyrektywy 2013/11/UE*, ADR 2016, Nr 3 s. 61.
[50] M. Tamm (Hrg.), K. Tonner (Hrg.), *Verbraucherrecht*, Baden-Baden 2016, Rn. 17-26.
[51] Wyrok TSUE z dnia 7 marca 1996 r. w sprawie o sygn. C-192/94.
[52] H. Grub [w:] C. O. Lenz (Hrg.), K. D. Borchardt (Hrg.), *EU-Verträge. Kommentar*, Berlin 2012, Rn 40.

Jako przykłady regulacji – przyjętych jako środki, o których mowa w art. 168 TfUE – wskazać można regulacje typowo „sektorowe" odnoszące się chociażby do nieuczciwych praktyk rynkowych[53], czy też warunków umów kredytów konsumenckich[54].

Co istotne, opisana powyżej zasada, doprecyzowana została tzw. „klauzulą minimalną", która upoważnia państwa członkowskie do ustanawiania lub utrzymywania w mocy przepisów zapewniających konsumentom wyższy poziom ochrony niż ten przewidziany w prawie unijnym[55]. Wskazanie rzeczonej klauzuli w połączeniu z obserwowaną w ostatnich czasach tendencją do zupełnej harmonizacji unijnych przepisów dotyczących ochrony konsumentów[56] doprowadzić ma – w ocenie unijnego ustawodawcy – do sytuacji, w której Unia Europejska, przy współudziale państw członkowskich, stosować będzie środki zapewniające wysoki poziom ochrony konsumentów.

Podkreślić jednocześnie należy, że art. 169 TfUE w żaden sposób nie można traktować jako podstawy dochodzenia przez konsumentów ich praw lub roszczeń. Jak trafnie wskazał TSUE w jednym ze swoich rozstrzygnięć – omawiana regulacja nie spełnia wymogów bezpośredniej skuteczności z uwagi na to, że postanowienie to nie jest wystarczająco jasne, precyzyjne i bezwarunkowe[57].

Również KPP[58] zawiera regulacje odnoszącą się do ochrony konsumentów. Zgodnie z jej art. 38, zapewnia się wysoki poziom ochrony konsumentów w politykach Unii. Jak wskazuje się w doktrynie, przepis ten należy interpretować łącznie z omówionym już wcześniej art. 12 TfUE, który nakazuje uwzględniać – przy tworzeniu i egzekwowaniu polityk Unii – wysoki poziom ochrony konsumentów[59]. Warto w tym miejscu przytoczyć stanowisko jednego z autorów wyjaśniające relację art. 12 TfUE do art. 38 KKP, zgodnie z którym TfUE wskazuje na programowy charakter ochrony konsumentów podczas planowania i realizacji polityk Unii, podczas gdy KPP jednoznacznie przesądza o konieczności zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów[60]. Słuszne wydaje się stwierdzenie, że umieszczenie w KPP przepisu

[53] Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz. Urz. UE z dnia 21 kwietnia 1993 r. L 95, s. 29-34).
[54] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG (Dz. Urz. UE z dnia 22 maja 2008 r. L 133, s. 66-92).
[55] M. Jagielska [w:] A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II*, Warszawa, 2012, s. 1151.
[56] *Tamże*.
[57] Wyrok TSUE z dnia 7 marca 1996 r. w sprawie C-192/94.
[58] Dz. Urz. UE z dnia 26 października 2012 r. C 326, s. 391
[59] H. Jarass, *Charta der Grundrechte der EU*, München 2016, Rn. 1.
[60] J. Ch. Pielow [w:] P. Tettinger (Hrg.), *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta*, München 2016, s. 639.

niejako „powtarzającego" normę zawartą już w TfUE podkreśla doniosłość i szczególny charakter ochrony konsumentów w Unii Europejskiej. Ponadto, w art. 38 KPP doszukiwać się można swego rodzaju „obowiązku" nałożonego na organy i instytucje Unii Europejskiej oraz państwa członkowskiego do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów przy realizacji wszystkich politykach Unii[61].

Podobnie, jak w przypadku art. 169 TfUE, również komentowane postanowienia KPP nie stanowią prawa podmiotowego, umożliwiającego konsumentom dochodzenie swoich roszczeń przed sądem. Argumentem przemawiającym za tym stanowiskiem jest chociażby charakter art. 38 KKP, który pozwala uznać przepis ten za swego rodzaju „zasadę", wiążącą państwa członkowskie - sygnatariuszy KKP[62]. Jedyną możliwością „indywidualnego" skorzystania z normy ustanowionej w art. 38 KPP jest powoływanie się na określoną tam zasadę przy stosowaniu przepisów wdrażających prawo unijne, a także przy kontroli legalności aktów prawa pochodnego pod kątem wykonania przez Unię lub państwa członkowskie obowiązku zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów[63].

Analizując przepisy KPP, nie sposób odnieść się do charakteru ich obowiązywania na gruncie polskiego porządku prawnego. Kwestia ta uregulowana została w „Protokole (nr 30) w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa"[64] (tzw. „protokół brytyjski"), w którym to określono stosunek postanowień KPP do krajowych porządków prawnych Polski i Wielkiej Brytanii. Zasadniczym celem protokołu brytyjskiego było ograniczenie zastosowania wskazanych w KPP praw[65]. Regulacje przyjęte w protokole brytyjskim przewidują skutek tego rodzaju, że: (i) KPP nie zmienia kompetencji ani Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, ani krajowych sądów polskich i brytyjskich w zakresie związanym z niezgodnością praw i praktyk stosowanych w tych państwach z prawami podstawowymi określonymi w KPP; (ii) prawa i zasady umieszczone w IV rozdziale KPP – w tym także obowiązek zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów – nie stanowią praw zaskarżanych przed sądem, z wyjątkiem przypadków określonych w ustawodawstwie obu tych państw[66]. Odnosząc wyżej wskazane regulacje do funkcjonowania polskiego organu ochrony konkurencji i konsumentów, podnieść należy, że zarówno polski

[61] W. Berg [w:] J. Schwarze (Hrsg.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden 2012, s. 2292.
[62] C. Mik, *Karta Praw Podstawowych: wyznaczniki standardów ochronnych* [w:] J. Barcz (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 68.
[63] J.Ch. Pielow, [w:] P. Tettinger (Hrsg.), *Kölner Gemeinschaftskommentar…,* s. 640.
[64] Dz. Urz. UE z dnia 30 marca 2010 r. C 83, s. 313-314.
[65] M. Księżniakiewicz, *Stosowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej: Protokół brytyjski i Sprawozdania ze stosowania KPP UE*, Rocznik Integracji Europejskiej 6 (2012).
[66] A. Wyrozumska, *Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w stosunku do Polski i Zjednoczonego Królestwa* [w:] J. Barcz (red.), *Ochrona praw podstawowych…*, s. 88.

ustawodawca – wyznaczający ramy prawne działania Prezesa UOKiK – jak i sam organ obracają się w rzeczywistości prawnej ukonstytuowanej zarówno przez art. 12 TfUE, jak i art. 38 KPP. Jakkolwiek, z prawnego punktu widzenia, KPP nie stanowi prawnej podstawy wykonywania przez Prezesa UOKiK jego ustawowych kompetencji, to jednak nieuzasadnione byłoby stwierdzenie, że polski organ ochrony konkurencji i konsumentów w ramach swoich działań nie realizuje zasad ustanowionych w KPP zasady.

Omówione powyżej przepisy, a także przykłady wydanych na ich podstawie aktów prawnych potwierdzają, że wykonując wskazane przez ustrojodawcę zadania, Prezes UOKiK jako krajowy organ ochrony konkurencji i konsumentów działa na podstawie przepisów prawa unijnego. Dokładnym potwierdzeniem tego stwierdzenia może być chociażby przyznanie Prezesowi UOKiK – na gruncie ustawy – kompetencji do wykonywania zadań przewidzianych w uokik[67], bezpośrednio związanych ze stosowaniem przepisów prawa unijnego.

1.2.2.2 Planowane zmiany legislacyjne w zakresie publicznoprawnej ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów na szczeblu unijnym

Poza opisanymi wcześniej podstawami ochrony konsumentów na szczeblu unijnym, warto wskazać na aktualnie podejmowane przez Komisję Europejską działania legislacyjne mające na celu dostosowanie przepisów prawa unijnego do zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej i zwiększenie poziomu publicznoprawnej ochrony konsumentów, w szczególności w aspekcie transgranicznym.

W pierwszej kolejności omówić należy rozwiązania zawarte w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 2006/2004[68] (tzw. „rozporządzenie CPC"). Uregulowane w rozporządzeniu 2017/2394 rozwiązania powinny być stosowane przez państwa członkowskie począwszy od dnia 17 stycznia 2020 r.

[67] Por. art. 31 pkt 6, 7 uokik – wykonywanie zadań i kompetencji organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego Unii Europejskiej; wykonywanie zadań i kompetencji oraz właściwego organ oraz jednolitego urzędu łącznikowego państwa członkowskiego Unii Europejskiej.
[68] Dz. Urz. UE z dnia 27 grudnia 2017 r. L 345 s. 1-26.

Zasadniczym celem tego aktu prawnego jest zapewnienie pewności prawa na jednolitym rynku przez spójne egzekwowanie podstawowych przepisów unijnego dorobku prawnego w zakresie ochrony konsumentów[69]. Jakkolwiek przyjęte rozporządzenie opiera się na dotychczasowych zasadach funkcjonowania i współpracy organów zrzeszonych w ramach CPC (Consumer Protection Cooperation Network), to jednak uprawnienia przyznane właściwym organom krajowym odpowiedzialnym za egzekwowanie przepisów konsumentów zdecydowanie przyczynić się mogą do wzrostu skuteczności działań podejmowanych przez te podmioty. Warto jednocześnie wskazać, że w Polsce jedynym jednolitym urzędem łącznikowym, a zatem organem administracji publicznej odpowiedzialnym ze stosowanie przepisów rozporządzenia 2017/2394, zostanie najprawdopodobniej Prezes UOKiK, który już na gruncie rozporządzenia CPC pełni funkcję jednolitego urzędu łącznikowego (por. również art. 29 ust. 2 pkt 2 uokik).

Najistotniejszą część omawianego aktu prawnego jest katalog minimalnych uprawnień, jakimi dysponować powinny krajowe organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów konsumenckich. Uprawnienia te, przy uwzględnieniu kryterium ich charakteru, skategoryzować można w następujący sposób: (i) uprawnienia dochodzeniowe; (ii) uprawnienia kontrolne; (iii) uprawnienia represyjne. W zakresie uprawnień dochodzeniowych, właściwe organy krajowe powinny dysponować m.in. możliwością uzyskania dostępu do istotnych dokumentów, danych lub informacji związanych do danego naruszenia, czy też nabywania towarów lub usług jako zakupów testowych, w tym w razie potrzeby, posługując się ukrytą tożsamością. Do uprawnień kontrolnych zaliczyć można m.in. możliwość przeprowadzania niezbędnych kontroli na miejscu, nie wyłączając możliwości wkraczania do pomieszczeń i środków transportu. Najszerszy jednak katalog uprawnień dotyczy represji przedsiębiorców dopuszczających się naruszeń unijnych przepisów związanych z ochroną konsumentów. Jednolite urzędy łącznikowe będą mogły podejmować w tym zakresie takie działania jak: (i) przyjmowanie środków tymczasowych; (ii) przyjmowanie zobowiązania przedsiębiorcy w zakresie środków zaradczych dla konsumentów; (ii) nakazanie przedsiębiorcy zaprzestania naruszeń; (iii) doprowadzenie do zaprzestania lub zakazania naruszeń; (iv) zobowiązanie do usunięcia określonej treści lub ograniczenia dostępu do określonej witryny internetowej (domeny internetowej, interfejsu internetowego; (v) nałożenie na przedsiębiorcę kary (grzywny lub okresowej kary pieniężnej).

[69] Rozporządzenie 2017/2394 określa w załączniku akty prawa unijnego dotyczące ochrony konsumentów, które objęte są zakresem tego rozporządzenia, w tym m.in. dyrektywę Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki, czy też dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów.

Wskazać jednocześnie należy, że w zasadniczym zakresie polski jednolity urząd łącznikowy (Prezes UOKiK) dysponuje już uprawnieniami wskazanymi w treści rozporządzenia 2017/2394. Warto chociażby wskazać na możliwość przeprowadzenia kontroli u przedsiębiorcy w trybie tzw. „tajemniczego klienta" (por. art. 105ia uokik) lub wydania decyzji tymczasowej (art. 101a uokik). Nie oznacza to jednak, że polskie przepisy nie będą musiały zostać dostosowane do rozwiązań zawartych w omawianym rozporządzeniu. Niewątpliwie największym wyzwaniem dla polskiego ustawodawcy będzie przyznanie Prezesowi UOKiK uprawnienia do ingerencji w treści dostępne w Internecie w taki sposób, aby z jednej strony uprawnienia te gwarantowały możliwość utrzymania należytego poziomu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, z drugiej jednak nie naruszały podstawowych praw przysługujących przedsiębiorcom prowadzącym działalność gospodarczą w świecie cyfrowym. Wydaje się, że zaproponowane w omawianym akcie prawnym rozwiązania są potrzebne. Pamiętać bowiem należy, że coraz częściej naruszenia zbiorowych interesów konsumentów dotyczą tych sektorów gospodarki, nad którymi sprawowanie przez Prezesa UOKiK kontroli jest istotnie utrudnione. Dlatego też, rozszerzenie uprawnień przysługujących krajowym organom odpowiedzialnym za egzekwowanie europejskich przepisów konsumenckich uznać można za potrzebną inicjatywę. Zaznaczyć jednocześnie trzeba, że całościowa ocena tych rozwiązań możliwa będzie dopiero po zastosowaniu się przez państwa członkowskie do przepisów rozporządzenia[70].

1.3 Pozycja ustrojowa Prezesa UOKiK

Omawiając zagadnienie związane z uznaniem Prezesa UOKiK jako organu właściwego w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, nie sposób nie odnieść się do pozycji ustrojowej tego podmiotu. Zgodnie z ustawą, Prezes UOKiK jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, nad którym nadzór sprawuje Prezes Rady Ministrów. Powyższe oznacza, że ustawodawca uznał Prezesa UOKiK za organ administracji publicznej, do którego właściwości rzeczowej należy ochrona konkurencji i konsumentów. Jednocześnie wskazać należy, że jest to – na gruncie

[70] Warto w tym miejscu również wskazać, że w dniu 11 kwietnia 2018 r. Komisja Europejska przedstawiła projekty dwóch aktów prawnych składających się na tzw. Nowy ład dla konsumentów (*New Deal for Consumers*), którego zasadniczym założeniem jest wzmocnienie praw przysługujących konsumentom, a także środków ich egzekwowania przez państwa członkowskie (por. Komunikat prasowy Komisji Europejskiej – *Nowy ład dla konsumentów: Komisja wzmacnia unijne prawa konsumenckie i ich egzekwowanie*, dostępny jest na stronie: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3041_pl.htm (dostęp na dzień 25 lipca 2018 r.).

obowiązujących obecnie przepisów - podstawowy i wiodący[71] organ administracji publicznej odpowiedzialny za realizowaną w interesie publicznym ochronę konkurencji i konsumentów[72].

Analizę pozycji ustrojowej Prezesa UOKiK rozpocząć należy od zdefiniowania pojęcia „organu administracji publicznej". Wprawdzie na definicję legalną tego terminu wskazuje, w art. 5 § 2 pkt 3, Kodeks postępowania administracyjnego[73], to jednak ustawowe objaśnienie sprowadza się wyłącznie do wskazania podmiotów rozumianych – na gruncie kpa – jako organu administracji publicznej. Co więcej, znaczeniu tego pojęcia przypisać można jedynie charakter procesowy, nie zaś ustrojowy[74]. Zatem nie sposób z tego przepisu wyprowadzić materialnoprawną definicję „organu administracji publicznej".

Pomocne w tym zakresie okazać się może stanowisko doktryny. Warto w tym miejscu przytoczyć definicję tego pojęcia sformułowaną przez J. Zimmermanna. Zgodnie z poglądem tego przedstawiciela doktryny prawa administracyjnego „[p]ojęcie organu administracji publicznej jest zarezerwowane dla tych podmiotów, które działają za państwo bezpośrednio (organy administracji państwowej) lub za pośrednictwem samorządu (organy administracji samorządowej) i z tego tytułu mogą w określonym przez prawo zakresie korzystać z władztwa państwowego"[75]. Z definicji tej wywieść można typowo „funkcjonalne" znaczenie organów administracji publicznej – służą one wykonywaniu działalności państwa. Zgodnie z innym znaczeniem tego pojęcia, organem administracji publicznej jest „wyodrębniona jednostka organizacyjna aparatu państwowego, pełniąca określone funkcje w dziedzinie życia społecznego"[76]. To rozumienie definicji organu administracji publicznej podkreśla jego „społeczną" rolę, która przejawiać ma się między innymi uprawnieniem organu do kształtowania życia społecznego obywateli. Wskazać w tym miejscu należy również na definicję organu administracji publicznej, która wprost wskazuje cechy, jakie taki podmiot powinien posiadać: (i) wyodrębnienie organizacyjne wewnątrz aparatu państwowego; (ii) wykonywanie funkcji

[71] K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach praktyk ograniczających konkurencję,* Warszawa 2011, s. 25.

[72] Warto w tym miejscu wskazać, że funkcjonujący w Polsce system publicznoprawnej ochrony konkurencji i konsumentów realizowanej przez Prezesa UOKiK, jest swoistym rozwiązaniem w skali Europy. Przykładowo, w Niemczech to jedynie sądy uprawnione są do podejowania w interesie publicznym działań zmierzających do ochrony konkurencji i konsumentów.

[73] Zgodnie z art. 5 § 2 pkt 3 kpa, przez organ administracji publicznej rozumie się ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespolonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz inne organy i podmioty powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania indywidualnych spraw administracyjnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych lub załatwianych milcząco.

[74] P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz,* Warszawa 2017, s. 40.

[75] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2015, s. 140.

[76] E. Radziszewski, *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*, s. 19.

administracji; (iii) posiadanie własnych kompetencji[77]. Z przywołanych wyżej definicji wyprowadzić można wniosek, że organem administracji publicznej jest jednostka organizacyjna aparatu państwowego, realizująca – w imieniu państwa – przewidziane prawem zadania[78].

Niewątpliwie Prezesa UOKiK, będącego organem właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, można zakwalifikować jako organ administracji publicznej. W pierwszej kolejności wskazać należy, że zarówno Prezes UOKiK, jak i obsługujący ten organ - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów stanowią wyodrębnioną jednostkę aparatu państwowego. Dalej, nie ulega wątpliwości, że Prezes Urzędu wykonuje zadania związane z działalnością państwa. Jak już wcześniej wskazano, obowiązek organów administracji publicznej do ochrony zarówno konkurencji, jak i konsumentów wskazany został w ustawie zasadniczej. Również wiążące Rzeczpospolitą Polską umowy międzynarodowe nakazują organom państwowym dbać o prawidłowe funkcjonowanie rynku i ochronę słabszych jego uczestników (konsumentów). Powyższe rozważania potwierdzają tezę, że Prezes UOKiK jest organem administracji publicznej w rozumieniu tego pojęcia wypracowanego w doktrynie.

Funkcjonujące obecnie w Polsce organy administracji publicznej podzielić można na wiele kategorii. Niemniej jednak, w kontekście omówienia pozycji ustrojowej Prezesa UOKiK, szczególnie istotne wydają się następujące czynniki: (i) charakter zadań wykonywanych przez organy administracji; oraz (ii) terytorialny zasięg działania organów administracji. Ze względu na charakter wykonywanych działań organy administracji publicznej podzielić można na: (i) organy administracji rządowej, rozumiane jako „organy (urzędy) oraz inne podmioty publiczne powoływane do wykonywania zadań z zakresu administracji, podległe – na mocy Konstytucji RP i ustaw – Radzie Ministrów, prezesowi Rady Ministrów i ministrom”[79]; oraz (ii) organy administracji samorządowej, czyli organy administracji publicznej, których działalność odnosi się do samorządu terytorialnego i jest wykonywana przez ten samorząd[80]. Samorząd rozumieć natomiast można jako „wykonywanie zadań publicznych w sposób zdecentralizowany, na własną odpowiedzialność, przez odrębne w stosunku do administracji rządowej podmioty, w tym przypadku przez jednostki samorządu terytorialnego[81]. Wedle tak przyjętego kryterium stwierdzić należy, że Prezes UOKiK jest organem administracji rządowej, podległym - zgodnie z art. 29 ust. 1 uokik - Prezesowi Rady Ministrów. Odnosząc się natomiast do przesłanki terytorialnego zasięgu działania organów

[77] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warsawa 2015, s. 101.
[78] Szerzej: W. Chróścielewski, *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002, a także: K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, s. 128-131.
[79] M. Chmaj (red.), *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2012, s. 13.
[80] *Tamże* s. 14.
[81] S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 95.

administracji publicznej, wyróżnić można: (i) centralne organy administracji publicznej, obejmujące swym zasięgiem terytorium całego państwa[82]; oraz (ii) organy terenowe, które działają na „określonym wycinku jego terytorium”[83]. Powyższe oznacza, że Prezes UOKiK jako organ ochrony konkurencji i konsumentów obejmujący swoim zasięgiem terytorium całego kraju jest centralnym organem administracji publicznej.

Od centralnych organów administracji publicznej odróżnić należy organy naczelne. Zarówno definicja naczelnych organów administracji publicznej, jak i charakterystyka tego rodzaju podmiotów jest przedmiotem szerokiej dyskusji w doktrynie, to jednak warto w tym miejscu wskazać na kompromisowe wypracowanie trzech cech, które organy naczelne powinny posiadać: (i) sposób powoływania – bezpośrednio przez Prezydenta RP albo przez Prezydenta RP po uprzednim wyborze przez Sejm RP); (ii) zwierzchnia pozycja w strukturze administracji rządowej; (iii) właściwość miejscowa obejmująca terytorium całego kraju[84]. Należy stwierdzić, że Prezes UOKiK – na gruncie obowiązującej ustawy – nie stanowi organu naczelnego, bowiem: po pierwsze – powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów, po drugie – działalność organu ochrony konkurencji i konsumentów podlega również nadzorowi Prezesa Rady Ministrów, co dyskwalifikuje przypisanie Prezesowi Urzędu zwierzchniej pozycji w strukturze administracji rządowej. Wskazać w tym miejscu warto, że organy centralne, które nie są jednocześnie organami naczelnymi, bywają w doktrynie nazywane nieco szerszym określeniem – „urzędów centralnych”[85].

Należy zatem stwierdzić, że Prezes Urzędu jest centralnym organem administracji rządowej. Okoliczność ta znajduje swoje potwierdzenie w treści art. 29 ust.1 uokik, który stanowi, że Prezes Urzędu jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów.

Omawiając pozycję ustrojową Prezesa UOKiK nie sposób nie odnieść się również do jednoosobowego charakteru wykonywania przez niego powierzonych zadań. W ramach funkcjonujących obecnie organów administracji publicznej, uwzględniając kryterium składu tych podmiotów, wyróżnić można: (i) organy jednoosobowe (np. Prezes UKE); (ii) organy

[82] R. Michalska-Badziak [w:] M. Stahl (Red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013, s. 272.
[83] J. Zimmerman, *Prawo administracyjne…*, s. 147.
[84] M. Stefaniuk, *Pozycja ustrojowa centralnego organu administracji rządowej w Polsce (na przykładzie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów)*, St. Iur. Lubl. 2010, Nr 13, s. 61.
[85] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 93.

kolegialne, w których dodatkowo wzmocniono pozycję ich przewodniczącemu (np. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji); (iii) organy bezosobowe (np. Urząd Patentowy RP)[86].

Prezes UOKiK bezsprzecznie jest organem monokratycznym. Wybranie przez ustawodawcę tej formy wykonywania funkcji organu ochrony konkurencji i konsumentów niesie ze sobą zarówno pozytywne, jak i negatywne aspekty. Bez wątpienia takie rozwiązanie wiąże się z jednoosobową odpowiedzialnością za prawidłowość podejmowanych przez ten organ decyzji, a także chrakteryzuje się dużą operatywnością takiego podmiotu[87]. Niemniej jednak, uwzględniając szeroki zakres działania organu ochrony konkurencji i konsumentów jako wadę takiego rozwiązania wskazać można brak możliwości skupienia w jednym organie osób reprezentujących różne interesy i różny zakres wiedzy i doświadczenia[88]. Dodatkowo, Prezes UOKiK, zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[89], jest organem tej administracji nieobjętym zakresem działów administracji rządowej wskazanej w tej ustawie (podobnie jak np. Prezes GUS). Przyjęcie przez ustawodawcę tego rodzaju rozwiązania prowadzi do sytuacji, w której organ ochrony konkurencji i konsumentów jest organem pozaresortowym, czyli takim, którego zakres działania nie został objęty żadnym działem administracji rządowej[90].

Swoistą cechą Prezesa UOKiK jako organu administracji publicznej jest tryb powoływania osoby pełniącej tę funkcję. Materia ta uregulowana została, w szczególności, w art. 29 ust. 3 ustawy. Zgodnie z tym przepisem, Prezes UOKiK powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Szczegółowe zasady tej procedury określone zostały w kolejnych ustępach tego przepisu.

W pierwszej kolejności wskazać należy na wyjątkowość przytoczonych powyżej regulacji. Z jednej strony Prezes Rady Ministrów dysponuje szeroką uznaniowością w zakresie wyboru osoby, która pełnić będzie funkcję Prezesa UOKiK. Z drugiej jednak strony ustawodawca wprowadził wymóg przeprowadzenia, w trybie określonym przepisami prawa, otwartego i konkurencyjnego naboru. Dodatkowo, ustawa wprost wskazuje wymogi, jakie spełniać musi kandydat na Prezesa UOKiK, w tym m.in. posiadanie tytułu zawodowego magistra lub równorzędnego; posiadanie kompetencji kierowniczych; nieskazanie prawomocnym wyrokiem za umyślne przestępstwo lub umyślne przestępstwo skarbowe; posiadanie wykształcenia

[86] M. Cherka, M. Wierzbowski [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski, (red.) A. Wróbel (red.), *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego*, t. 6, Warszawa 2011, s. 279-280.
[87] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*, Toruń 2013, s. 252.
[88] M. Wierzbowski, A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*…, s. 94.
[89] Dz. U. 2018 r., poz. 1090, t.j.
[90] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne*…, s. 291 i n.

i wiedzy z zakresu spraw należących do właściwości Prezesa UOKiK. Jakkolwiek większość z wyżej wymienionych okoliczności podlega stwierdzeniu na podstawie przedłożonych przez kandydata informacji, to jednak szczególne wątpliwości wzbudzać może przesłanka „posiadania wykształcenia i wiedzy z zakresu spraw należących do właściwości Prezesa Urzędu". Interpretacja dysponowania przez kandydata odpowiednim przygotowaniem merytorycznym pozostawiona została – w pierwszej kolejności – zespołowi odpowiedzialnemu za przygotowanie naboru, następnie zaś Prezesowi Rady Ministrów, który dokonuje ostatecznego wyboru[91]. Bez wątpienia charakter kompetencji, jakie przysługują Prezesowi UOKiK wymaga od osoby piastującej tę funkcję szczególnego przygotowania zarówno merytorycznego, jak i praktycznego, dlatego też przyznanie zespołowi oraz Prezesowi Rady Ministrów uznaniowości w zakresie spełniania tej przesłanki nie wydaje się uzasadnione.

Spośród trzech wyłonionych w trakcie naboru kandydatów – Prezes Rady Ministrów, dysponując całkowitą uznaniowością, powołuje Prezesa UOKiK, który posiada jednocześnie możliwość odwołania osoby pełniącej funkcję organu ochrony konkurencji i konsumentów w dowolnym czasie, bez wskazywania powodów takiego rozstrzygnięcia[92]. Niemniej jednak, w celu zapewnienia ciągłości funkcjonowania organu, a także unormowania legitymacji osoby pełniącej obowiązki organu ochrony konkurencji i konsumentów po jej odwołaniu[93], ustawodawca wprowadził rozwiązanie, zgodnie z którym Prezes UOKiK pełni swoje obowiązki do dnia powołania jego następcy[94].

Wprawdzie omówiony powyżej mechanizm rzeczywiście służyć może zapewnieniu ciągłości funkcjonowania organu ochrony konkurencji i konsumentów, to jednak pamiętać należy, że z momentem odwołania osoba piastująca funkcję Prezesa UOKiK, traci swoją funkcję i staje się jedynie osobą pełniącą obowiązki. Nie sposób stwierdzić, że takie rozwiązanie wpływa pozytywnie na funkcjonowanie organu ochrony konkurencji i konsumentów po jej odwołaniu.

Wraz z doręczeniem osobie wybranej na Prezesa Urzędu aktu powołania nawiązaniu ulega stosunek pracy na podstawie powołania, który obowiązuje aż do momentu odwołania[95]. W doktrynie wskazuje się, że powołanie jest jednostronnym aktem, w wyniku którego powstaje

[91] K. Jaroszyński [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 835.
[92] K. Kohutek [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 727.
[93] K. Jaroszyński [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 837.
[94] Warto w tym miejscu wskazać, że omawiane rozwiązanie funkcjonuje również na gruncie innych ustaw, statuujących, w szczególności, organy regulacyjne (np. Prezes UKE, Prezes URE). Wyjątek w tym zakresie stanowi Prezes UTK, który przestaje pełnić swoją funkcję z dniem odwołania.
[95] T. Zieliński [w:] L. Florek (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 473.

stosunek pracy[96], a niezachowanie w tym zakresie formy pisemnej aktu powołania skutkuje jego bezwzględną nieważnością[97]. Poza Kodeksem pracy[98] aktem prawnym, który reguluje kwestie pracownicze związane z pełnieniem funkcji Prezesa UOKiK określone zostały w ustawie o służbie cywilnej.

Omawiając sposób powoływania i odwoływania Prezesa UOKiK, nie sposób nie poruszyć kwestii związanych z kadencyjnością tego organu. Pamiętać bowiem należy, że na gruncie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów[99] Prezes UOKiK – przez pewien czas jej obowiązywania - powoływany był na 5-letnią kadencję. Ustawa ta, poza wskazaniem kadencyjności sprawowania funkcji Prezesa UOKiK, określała również przesłanki odwołania organu ochrony konkurencji i konsumentów przed upływem kadencji, w tym m.in.: (i) nawiązanie stosunku pracy, z wyjątkiem zatrudnienia na stanowisku profesora w szkole wyższej lub placówce naukowej; (ii) skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za przestępstwo popełnione umyślnie; (iii) rażące naruszenie swoich obowiązków; (iv) złożenie rezygnacji[100].

Jakkolwiek nie sposób nie wskazać na wątpliwości interpretacyjne związane ze stosowaniem wyżej omówionych przepisów nieobowiązującej już ustawy, to jednak podkreślenia wymaga, że wprowadzenie kadencyjności zdecydowanie wpłynęłoby na zwiększenie niezależności ochrony konkurencji i konsumentów. Warto odnotować, że zasadniczym zamierzeniem ustawodawcy, wprowadzającego do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów przepisy dotyczące kadencyjności Prezesa UOKiK było właśnie zagwarantowanie niezależności i apolityczności tego organu[101]. Kwestie związane z trybem wyłaniania organu ochrony konkurencji i konsumentów były przedmiotem kilku nowelizacji ustaw antymonopolowych[102], co dodatkowo potwierdza wątpliwości ustawodawcy w zakresie funkcjonowania obecnie obowiązujących modeli powoływania Prezesa UOKiK. Należy jednak pamiętać, że w odniesieniu do powierzonych organowi ochrony konkurencji i konsumentów kompetencji, niezwykle istotna – zarówno z punktu widzenia przedsiębiorców, jak i konsumentów – jest pewnego rodzaju stabilność w realizowaniu państwowej polityki ochrony konkurencji i konsumentów.

---

[96] M. Gersdorf [w:] M. Gersdorf (red.), K. Rączka (red.), M. Raczkowski (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 564.
[97] M. Stefaniuk [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1084.
[98] Dz. U. z 2018 r., poz. 1076, t.j.
[99] Dz.U. Nr 122, poz. 1317-1319.
[100] E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 183-184.
[101] K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 27.
[102] Por. m.in. ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. Nr 99, poz, 660), która wprowadziła do ustawy obowiązującą obecnie procedurę naboru.

Jak już wcześniej zasygnalizowano, działalność organu ochrony konkurencji i konsumentów podlega bezpośredniemu nadzorowi Prezesa Rady Ministrów. Okoliczność ta wynika zarówno z treści art. 29 ust. 1 uokik, jak i z art. 33a ustawy o działach administracji rządowej. Samo sformułowanie „nadzór" w nauce prawa administracyjnego oznacza sytuację, w której organ wyposażony w kompetencje nadzorcze może wykorzystywać w odniesieniu do organu nadzorowanego pewne środki oddziaływania, nie może jednak wyręczać takiego organu w wykonywanej przez niego działalności[103]. Środki te dotyczą „możliwości władczego i jednostronnego oddziaływania na czynności organu nadzorowanego"[104]. Jednocześnie podkreślenia wymaga, że nadzór, o którym mowa w art. 29 ust. 1 uokik, nie powinien dotyczyć władczej i merytorycznej aktywności Prezesa UOKiK, w szczególności wydawania decyzji administracyjnych wskazanych w ustawie, bowiem decyzje te weryfikowane mogą być jedynie w ramach sądowej kontroli[105]. W odniesieniu do uprawnień przysługujących Prezesowi Rady Ministrów wskazać należy, w szczególności, na możliwość wydawania wiążących wytycznych i poleceń. Dodatkowo, Prezes Rady Ministrów może, zgodnie z ustawą z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów[106], żądać od kierownika urzędu centralnego oraz od pracowników tego urzędu po zawiadomieniu właściwego kierownika urzędu, informacji, dokumentów i sprawozdań okresowych lub dotyczących poszczególnej sprawy albo rodzaju spraw. Jak wskazuje się w doktrynie, opisane powyżej uprawnienie stanowi przejaw kontroli, czyli ingerencji o niższym stopniu intensywności w działalność podległego organu[107]. Tego rodzaju ograniczenie kompetencji nadzorczych i kontrolnych Prezesa Rady Ministrów świadczyć może o niezależności organu ochrony konkurencji i konsumentów. Niemniej jednak pamiętać należy, że poza merytorycznymi środkami oddziaływania, do których zaliczyć można wytyczne i polecenie, Prezes Rady Ministrów dysponuje również środkami o charakterze personalnym[108]. Niewątpliwe środek ten uznać można za najbardziej dyscyplinujący organ ochrony konkurencji i konsumentów.

Prezes UOKiK, zgodnie z art. 29 ust. 6 ustawy, realizuje swoje zadania przy pomocy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. W doktrynie prawa administracyjnego pojęcie „urzędu" definiowane jest jako „zorganizowany zespół osób przydany organowi administracyjnemu

[103] M. Wierzbowski, A.Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski, *Prawo administracyjne*, s. 80; E. Kubas, *System kontroli administracji publicznej w Polsce*, ZNUR 2014, z. 84, s. 65; szerzej: M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym: administracyjna wobec wolności i innych praw podmiotowych jednotki*, Poznań 1995.
[104] J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*…, s. 149.
[105] K. Jaroszyński [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 825.
[106] Dz.U. z 2012 r., poz. 392, t.j. ze zm.
[107] A. Wiktorowska [w:] M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*…, s. 93.
[108] *Tamże*.

do pomocy w wykonywaniu jego funkcji”[109]. Również taką rolę odgrywa UOKiK. Urząd ten podzielony jest na komórki merytoryczne – Departamenty (np. Departament Ochrony Konkurencji, Departament Ochrony Zbiorowych Interesów Konsumentów) oraz komórki obsługujące/pomocnicze – Biura (np. Biuro Budżetu i Administracji czy też Biuro Kadr, Szkolenia i Organizacji). Zarówno Departamenty, jak i Biura podzielone są na mniejsze komórki organizacyjne – Wydziały lub Zespoły, które wyspecjalizowane są w wykonywaniu konkretnych zadań (np. Wydział Polityki Konsumenckiej w Departamencie Ochrony Interesów Konsumentów, który odpowiedzialny jest za wszelkiego rodzaju kwestie legislacyjne i programowe związane z realizacją polityki konsumenckiej).

W ramach Urzędu, poza wskazanymi powyżej Departamentami i Biurami wchodzącymi w skład Centrali Urzędu w Warszawie, funkcjonują także inne jednostki organizacyjne – delegatury oraz laboratoria. Ustawa wskazuje na istnienie 9 delegatur UOKiK – w Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie i Wrocławiu. Na czele każdej delegatury stoi Dyrektor, który – zgodnie z art. 33 ust. 6 uokik, wydają w imieniu Prezesa Urzędu decyzje i postanowienia w sprawach z zakresu właściwości delegatur oraz w innych – przekazanych przez Prezesa UOKiK – sprawach

Obecnie Prezes Urzędu wykonuje swoje zadania przy pomocy dwóch Wiceprezesów – jednego odpowiedzialnego za pion konkurencji (ochrona konkurencji, kontrola koncentracji przedsiębiorców), drugiego odpowiedzialnego za pion konsumencki (ochrona interesów konsumentów, inspekcja handlowa, laboratoria)[110].

Omawiając pozycję ustrojową Prezesa UOKiK jako organu ochrony konkurencji i konsumentów nie sposób nie odnieść się do relacji tego podmiotu z innymi sektorowymi organami regulacyjnymi. Wprawdzie ustawodawca w żadnym akcie prawnym nie definiuje pojęcia „organu regulacyjnego”[111], to jednak podmiot ten – na gruncie dorobku doktryny – zdefiniować można jako organ administracji publicznej, który: (i) jest niezależny wobec organów politycznych; (ii) oddziela funkcje regulacyjne i operacyjne; (iii) jest ustanowiony

[109] J. Boć [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000, s. 125-126.

[110] Informacja o kierownictwie UOKiK dostępna jest na stronie www.uokik.gov.pl/kierownictwo (dostęp na dzień 17.12.2017 r.).

[111] Warto w tym miejscu wskazać, że pojęcie „krajowego organu regulacyjnego“ zdefiniowane zostało na gruncie przepisów prawa unijnego, chociażby w dyrektywie 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz. Urz. UE z dnia 24 lutego 2002 r. L 108, s. 33-50), i oznacza „organ lub organy, którym dane Państwo Członkowskie powierzyło funkcje regulacyjne w ramach niniejszej dyrektywy lub dyrektyw szczegółowych“ (por. art. 2 lit. g). Szerzej na temat organów regulacyjnych por. m.in.: P. Lissoń, *Formy oraz instrumenty prawne działania organu regulacyjnego na przykładzie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki* [w:] B. Popowska (red.), K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009, s. 323-353.

czasowo, aż do momentu pełnej samoregulacji rynków regulowanych[112]. Jako przykład takiego organu regulacyjnego wskazać można chociażby: Prezesa UKE (rynek regulowany: telekomunikacja i poczta); Prezes URE (rynek regulowany: energetyka); Prezes UTK (rynek regulowany: kolejnictwo); Prezes ULC (rynek regulowany: lotnictwo). Prezes UOKiK jako organ, którzy przy wykorzystaniu przyznanych na gruncie ustawy działań władczych posiada uprawnienie do znacznego ingerowania w swobodę działalności gospodarczej, wykonuje również czynności przypisane zasadniczo organom regulacyjnym[113]. Na skutek daleko idącej zbieżności zakresu przedmiotowego uprawnień organów regulacyjnych i organu ochrony konkurencji i konsumentów, na tej płaszczyźnie dość często dochodzi do wielu sporów natury kompetencyjnej. Kwestia ta wielokrotnie była przedmiotem rozstrzygnięć organów wymiaru sprawiedliwości.

I tak, należy zwrócić uwagę na orzeczenie SOKiK, w którym stwierdzono, że „regulacja jest formą przeciwdziałania negatywnym skutkom istnienia monopoli lub rynków silnie zdominowanych, jednak przepisy regulacyjne wyłączają stosowanie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów tylko w takim zakresie, w jakim jest ona faktycznie wykonywana przez organ regulacyjny"[114]. Powyższe stwierdzenie sprowadzić można do tego, że – przykładowo – organ regulacyjny właściwy w sprawach rynku telekomunikacyjnego i poczty (Prezes UKE) może wykonywać przewidziane ustawą – Prawo telekomunikacyjne działania, jednakże tylko w zakresie, w jakim uprawnienie do podejmowania tych czynności rzeczywiście może być wykonywane przez ten organ regulacyjny. W tym kontekście warto przywołać uchwałę SN, zgodnie z którą ochrona konkurencji dokonywana przez Prezesa UOKiK realizowana jest z innej perspektywy, niż ochrona konkurencji realizowana przez wysoko wyspecjalizowane w nadzorze nad konkretnym rynkiem organy[115]. Działania podejmowane przez te organy powinny przybierać jednak charakter komplementarny w stosunku do ich typowych zadań ustawowych. Niemniej jednak, nawet te organy, wykonując swoje zadania regulacyjne, zobowiązane są do dbania o interesy konsumentów i przedsiębiorców[116]. Podnieść jednocześnie należy, że zakres działania zarówno Prezesa UOKiK, jak i innych organów regulacyjnych, powinien wymagać szeroko zakrojonej współpracy między tymi organami administracji publicznej, aby postawione przed tymi

[112] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne…*, s. 274.
[113] K. Jaroszyński [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 827-828.
[114] Wyrok SOKiK z dnia 7 stycznia 2004 r., XVII Ama 24/03, Wokanda 2005, Nr 2.
[115] Uchwała SN z dnia 19 października 2006 r., III SK 15/06, OSNP 2007, Nr 21-22, poz. 337.
[116] P. Lissoń, *Kompetencje organu antymonopolowego a kompetencje organów regulacyjnych w Polsce* [w:] C. Banasiński (red.), *Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji*, Warszawa 2006.

organami cele mogły zostać w pełni zrealizowane, bez uszczerbku tak dla stanu konkurencji na rynku, jak i poziomu ochrony konsumentów.

1.4 Kompetencje Prezesa UOKiK

Ustawa, opisując zadania przypisane organowi ochrony konkurencji i konsumentów posługuje się sformułowaniem „zakres działania". Sformułowanie to należy jednak wyraźnie odróżnić od pojęcia „kompetencji", które – w odniesieniu do Prezesa UOKiK – zostaną omówione poniżej. Zgodnie z doktryną prawa administracyjnego, pojęcie kompetencji oznacza „zespół praw i obowiązków organów administracji publicznej – z jednoczesnym wskazaniem prawnych form działania administracji"[117], ale także rozumiane jest jako pewnego rodzaju upoważnienie organu do podejmowania czynności administracyjnoprawnych w imieniu państwa wobec innych podmiotów[118]. Wskazany przez ustawodawcę zakres działania organu ochrony konkurencji i konsumentów nie tylko „nie może stanowić podstawy do podejmowania działań władczych"[119], ale także ogranicza „stany rzeczy, które organ ma swoim działaniem osiągnąć lub utrzymać"[120]. Dlatego też, na potrzeby przekrojowego przedstawienia przysługujących Prezesowi Urzędu działań poniżej omówione zostaną kompetencje Prezesa UOKiK, które przysługują mu w ramach przyznanego zakresu działania. Uprawnienia Prezesa Urzędu podzielić można na wiele sposobów. Przykładowo, uwzględniając kryterium samodzielności poszczególnych zadań nałożonych na organ ochrony konkurencji konsumentów, wskazać można na: (i) kompetencje wyłączne, takie jak np. wydawanie wskazanych w uokik decyzji administracyjnych; (ii) kompetencje współdzielone z innymi organami, m.in. współpraca z organami ścigania (np. Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego); (iii) kompetencje zlecane do wykonania innym podmiotom, w szczególności działalność edukacyjna i poradnictwo konsumenckiej. Warty odnotowania jest również podział na kompetencje: (i) władcze, charakteryzujące się takimi cechami jak: jednostronność działania, przymus lub dopuszczalność jego zastosowania w celu wymuszenia respektowania nakazów bądź zakazów[121], do których zaliczyć można wydawanie decyzji administracyjnych; oraz (ii) kompetencje niewładcze, które zdefiniować można jako

[117] R. Michalska-Badziak [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne…*, s. 268;
[118] T. Rabska, *Prawny mechanizm kierowania gospodarką. Działalność prawodawcza administracji i jej uwarunkowania*, Wrocław-Warszawa 1990, s. 108; szerzej na temat poglądów dokryny w zakresie definicji „kompetencji" por m.in. J. Boć, *Pojęcie kompetencji* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004; T. Rabska, *W poszukiwaniu pojęcia „kompetencji normodawczej" organów administracji państwowej*, AUW, Prawo CXLIII, Wrocław 1985.
[119] *Tamże*.
[120] T. Kuta, *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992, s. 8.
[121] E. Małecka, *Niewładcze formy działania Prezesa UKE ze szczególnym uwzględnieniem działalności edukacyjno-informacyjnej*, ZNUR 206, Nr 96, s. 100.

działania faktyczne, których celem jest uzyskanie określonego stanu faktycznego[122]. Niemniej jednak, najbardziej przejrzysty wydaje się podział z uwzględnieniem kryterium materialnego, które przewiduje podział na zadania z zakresu: (i) ochrony konkurencji; (ii) kontroli koncentracji przedsiębiorców; (iii) ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów[123].

1.4.1 Rys historyczny

Jak już zostało przedstawione wcześniej, Prezes UOKiK jest organem właściwym w sprawach z zakresu publicznoprawnej ochrony konsumentów. Jest on bowiem jedynym w Polsce organem antymonopolowym, a także organem wiodącym w kwestiach związanych z publicznoprawną ochroną zbiorowych interesów konsumentów. Na przestrzeni ostatnich 27 lat zaobserwować można znaczne wzmocnienie kompetencji organu ochrony konkurencji i konsumentów[124], zarówno w zakresie ochrony konkurencji, jak i interesów słabszych uczestników rynku.

Początki funkcjonowania organu ochrony konkurencji i konsumentów (wówczas wyłącznie organu antymonopolowego) sięgają końcówki lat 80. ubiegłego stulecia, kiedy to zaczęła obowiązywać ustawa z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej[125]. Akt ten przyznawał ówczesnemu Ministrowi Finansów kompetencje w zakresie ochrony konkurencji na rynku, których zasięg był jednak znacznie ograniczony w porównaniu do późniejszych uprawnień organu antymonopolowego w tym zakresie. Do najważniejszych uprawnień przyznanych wtedy Ministrowi Finansów zaliczyć można .in.. czuwanie nad przestrzeganiem przepisów przez przedsiębiorców, czy wydawanie decyzji w przedmiocie nakładania kar pieniężnych za naruszenia przewidziane w ustawie.

Istotne zmiany w funkcjonowaniu krajowego systemu ochrony konkurencji i konsumentów wprowadzone zostały ustawą z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym[126]. To przepisy tego właśnie aktu prawnego przewidywały utworzenie odrębnego i niezależnego Urzędu Antymonopolowego, który uznać można za podwaliny funkcjonującego do dzisiaj organu ochrony konkurencji i konsumentów. Głównym zadaniem

[122] K. Ziemski [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Prawne formy działania administracji. System Prawa Aadministracyjnego*, tom 5, s 32.
[123] M. Stefaniuk, *Pozycja ustrojowa centralnego organu administracji rządowej (na przykładzie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów)*…, s. 67.
[124] K. Jarosiński [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 828-830.
[125] Dz.U. z 1987 r., Nr 3., poz. 18.
[126] Dz. U. z 1990 r., Nr 14, poz. 88.

tego podmiotu było m.in. podejmowanie działań zmierzających do przeciwdziałania stosowaniu przez przedsiębiorców praktyk ograniczających konkurencję, a także kontrola koncentracji przedsiębiorców.

Istotną reformą systemu ochrony konkurencji i konsumentów w Polsce było rozszerzenie kompetencji ówczesnego organu antymonopolowego o kwestie związane z publicznoprawną ochroną konsumentów. Dokonano tego na podstawie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej[127]. Na gruncie tej ustawy zmieniono nazwę z Urzędu Antymonopolowego na Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a także przyznano dotychczasowemu organowi antymonopolowemu dodatkowe kompetencje, związane m.in.. z inicjowaniem konsumenckich badań towarów i usług, opracowywaniem i wydawaniem publikacji oraz programów edukacyjnych popularyzujących prawa konsumentów. Wprawdzie ustawa ta nie przewidywała jakiejkolwiek odpowiedzialności przedsiębiorców za naruszanie przepisów regulujących prawa konsumentów, to jednak niewątpliwie była ona zasadniczym krokiem w ukształtowaniu krajowego systemu publicznoprawnej ochrony konsumentów. W międzyczasie do kompetencji Prezesa Urzędu dodano kwestie związane z nadzorem nad działalnością Inspekcji Handlowej, a także dotyczące ogólnego bezpieczeństwa produktów.

Szczególnie ważnym momentem w funkcjonowaniu organu ochrony konkurencji i konsumentów było wstąpienie Polski do Unii Europejskiej. Od 1 maja 2014 r. Prezesowi Urzędu przyznane zostały kompetencje związane ze stosowaniem unijnego prawa konkurencji, w szczególności reguł konkurencji określonych w TfUE[128], a także z wdrażaniem do polskiego porządku prawnego unijnych dyrektyw konsumenckich. Ponadto, zaznaczyć należy, że w związku z członkostwem Polski w strukturach unijnych znacznemu ograniczeniu uległy kompetencje organu ochrony konkurencji i konsumentów w zakresie pomocy publicznej przyznawanej przedsiębiorcom[129], które obecnie – na gruncie ustawy z dnia 30 kwietnia 2014 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej[130] - sprowadzają się w zasadzie do notyfikacji projektów programów pomocowych, współpracy z właściwymi organami Unii Europejskiej.

[127] Dz. U. z 1996 r., Nr 106, poz. 496.
[128] K. Jaroszyński [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 828.
[129] K. Gałązka, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców*, Warszawa 2015, s. 47.
[130] Dz.U. z 2016 r., poz. 1808, 1948, t.j.

Warto również wskazać na dwie istotne nowelizacje uokik, które dokonane zostały w ostatnim czasie. Pierwsza, która weszła w życie z dniem 18 stycznia 2015 r.[131] dotyczyła zarówno rozszerzenia uprawnień Prezesa UOKiK w zakresie ochrony konkurencji, jak i wprowadzenia zmian proceduralnych w zakresie postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji. Druga nowelizacja, która zaczęła obowiązywać od dnia 16 kwietnia 2016 r., dotyczyła ochrony zbiorowych interesów konsumentów[132]. Na skutek tej zmiany Prezes Urzędu otrzymał m.in. możliwość prowadzenia postępowań w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, czy też prawo do przedstawiania istotnych poglądów w sprawie.

Należy również wspomnieć o dokonanych w ostatnim czasie systemowych zmianach w systemie ochrony konkurencji i konsumentów. Na początku 2017 r. weszła w życie ustawa z dnia 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich[133], która przyznała Prezesowi UOKiK uprawnienia w zakresie prowadzenia rejestru podmiotów uprawnionych do prowadzenia postępowań w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich, a także monitorowania wykonywania działalności przez podmioty już wpisane do rejestru. Natomiast w czerwcu 2017 r. weszły w życie przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi[134]. Na podstawie tego aktu prawnego Prezes UOKiK został wyposażony w kompetencje prowadzenia postępowań w sprawach praktyk nieuczciwie wykorzystujących przewagę kontraktową.

Analizując stopniowe rozszerzanie kompetencji organu ochrony konkurencji i konsumentów, należy sformułować wniosek, zgodnie z którym nie tylko warstwa merytoryczna uprawnień Prezesa UOKiK uległa zwiększeniu. Pamiętać bowiem należy, że wprowadzenie wielu nowych zadań przyznanych temu organowi, wiąże się również ze zwiększeniem rodzaju postępowań administracyjnych prowadzonych przed Prezesem UOKiK. Tak jak w latach 90 XX wieku organ antymonopolowy prowadził zasadniczo dwa rodzaje postępowań – w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz w sprawach koncentracji przedsiębiorców, tak obecnie katalog działań proceduralnych podejmowanych przez Prezesa UOKiK obejmuje takie obszary, jak ochrona zbiorowych interesów konsumentów, uznawanie postanowień wzorców umów za niedozwolone, czy wreszcie nieuczciwe wykorzystywanie przewagi kontraktowej.

[131] Por. ustawa z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2014 r., poz. 945).
[132] Por. ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r., poz. 1634).
[133] Dz.U. z 2016 r., poz. 1823.
[134] Dz.U. z 2017 r., poz. 67.

Wprawdzie wszystkie te procedury stosowane są przez jeden organ, to jednak zróżnicowanie ich podstaw merytorycznych prowadzi do sytuacji, w której każda z tych procedur stanowi odrębny rodzaj postępowania administracyjnego prowadzonego przed organem ochrony konkurencji i konsumentów.

1.4.2 Ochrona konkurencji

Pierwszym obszarem, w którym Prezes UOKiK dysponuje istotnymi kompetencjami, jest ochrona konkurencji. Do niedawna sprawowanie władczego nadzoru nad poziomem dominacji na rynku było swego rodzaju priorytetem w polityce prowadzonej przez organ ochrony konkurencji i konsumentów. Niemniej jednak, wraz z pojawiającymi się coraz to nowszymi problemami dotyczącymi sytuacji prawnej konsumentów (np. znaczny wzrost przedsiębiorców działających w branży e-commerce), to publicznoprawna ochrona słabszych uczestników rynku w ostatnim czasie stała się domeną Prezesa UOKiK[135].

Nadal jednak Prezes UOKiK dysponuje szeregiem uprawnień związanych z ochroną konkurencji, w szczególności w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję. Na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wyróżniono dwa rodzaje praktyk ograniczających konkurencję: (i) porozumienia ograniczające konkurencję (por. art. 6 ust. 1 uokik), uznane w doktrynie za najbardziej szkodliwą dla rynku, przyjmującą formę poufną, nieformalną i grożącą utrwaleniem określonej struktury rynkowej[136]; oraz (ii) nadużywanie pozycji dominującej (art. 9 ust. 1 uokik), które osłabia zdolność konkurentów przedsiębiorcy dominującego do utrzymania lub rozwoju ich pozycji na rynku, co ma negatywny wpływ na konkurencję[137]. W tym zakresie ustawodawca przyznał Prezesowi UOKiK m.in. kompetencję do wydawania następujących rodzajów decyzji administracyjnych: (i) decyzji uznającej praktykę za ograniczającą konkurencję i nakazującej jej zaniechanie (art. 10 ust. 1 i 2 uokik); oraz (ii) zobowiązującej do podjęcia lub zaniechania określonych działań w celu zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków[138]. Dodatkowo, Prezes UOKiK został wyposażony w narzędzia do prowadzenia badań zachowań rynkowych przedsiębiorców, które

[135] Por. Sprawozdanie z działalności UOKiK za 2016 rok, s. 7.
[136] C. Banasiński (red.), E. Piontek (Red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 181.
[137] D. Sywestrzak, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Warszawa 2012, s. 32 i n.
[138] Warto w tym miejscu wskazać, że do 2015 r. Prezes UOKiK dysponował uprawnieniem także do wydania decyzji o uznaniu danej praktyki za ograniczającą konkurencję i stwierdzającej zaniechanie jej stosowania (por. art. 11 ust. 2 uokik w brzmieniu sprzed nowelizacji w 2015 r.).

mogą mieć istotne znaczenie dla kształtowania się konkurencyjnego rynku[139]. Organ ochrony konkurencji i konsumentów monitoruje także rynek, zbiera informacje, a także weryfikuje napływające do Urzędu sygnały, zawiadomienia i wnioski pod kątem występowania ewentualnych naruszeń przez przedsiębiorców przepisów ustawy. Warto w tym miejscu wskazać, że szczególną rolę w podejmowaniu przez Prezesa UOKiK działań mają, ukonstytuowane w art. 86 ust. 1 uokik, zawiadomienia, które stanowią istotne ułatwienie w wykrywaniu patologii na rynku[140]. W ostatnim czasie Urząd uruchomił także specjalny, pilotażowy program dla tzw. sygnalistów, którzy dostarczają organom administracji publicznej informacji na temat dokonywanych przez przedsiębiorców naruszeń. Program ten umożliwia zarówno przedsiębiorcom, jak i osobom fizycznym (np. pracownikom przedsiębiorców) przekazanie do Urzędu (anonimowych) informacji dotyczących np. niedozwolonych porozumień ograniczających konkurencję (karteli)[141].

Ważnym uprawnieniem Prezesa UOKiK jest możliwość występowania do przedsiębiorców w trybie przewidzianym w art. 49a ust. 1 uokik w sprawach z zakresu ochrony konkurencji (tzw. „działania miękkie"). Tę formę aktywności organu ochrony konkurencji i konsumentów wprowadziła nowelizacja ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, która weszła w życie z dniem 16 kwietnia 2016 r. Tego rodzaju „niesformalizowane" wystąpienie Prezesa UOKiK, dotyczące najczęściej wezwania do zaniechania stosowania przez przedsiębiorców niedozwolonych praktyk, jest dobrym rozwiązaniem, pozwalającym organowi ochrony konkurencji i konsumentów szybko osiągnąć zamierzony efekt, przedsiębiorcy zaś uniknąć długotrwałego i uciążliwego postępowania administracyjnego[142]. Analiza działań podejmowanych przez Prezesa UOKiK na przestrzeni ostatnich lat wskazuje, że taka forma działań jest coraz częściej praktykowana, a na jej skutek większość z zakwestionowanych praktyk przedsiębiorców zostaje wyeliminowana z rynku[143].

Wspomnieć w tym miejscu należy o wielu przyznanych Prezesowi Urzędu zadaniach dotyczących kształtowania krajowej polityki ochrony konkurencji. Dodatkowo, zaznaczyć należy, że pracownicy UOKiK bardzo aktywnie uczestniczą w pracach międzynarodowych organizacji zajmujących się ochroną konkurencji, np. Międzynarodowej Sieci Konkurencji

[139] W tym celu w strukturze Urzędu powołana została specjalna jednostka – Departament Analiz Rynku, do którego zadań należy, przede wszystkim, przeprowadzanie badań rynku zwłaszcza na potrzeby prowadzonych postępowań antymonopolowych.
[140] K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 95.
[141] Por. https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=13102 (dostęp na dzień 20.12.2017 r.).
[142] Por. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, druk sejmowy nr 3662 (VII kadencja).
[143] Sprawozdanie z działalności UOKiK za 2016 rok, s. 7.

(International Competition Network, ICN), czy też sieci Europejskich Organów ds. Konkurencji (European Competition Authorities, ECA),

Nadmienić także trzeba, że Prezesowi UOKiK – na gruncie ustawy z dnia 21 kwietnia 2017 r. o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji[144] – przyznane zostały dodatkowe obowiązki związane z udziałem na sądowym etapie dochodzenia roszczeń wynikających z naruszenia prawa konkurencji, w szczególności w zakresie ustalenia wymiaru szkody wyrządzonej przez przedsiębiorcę.

1.4.3 Kontrola koncentracji przedsiębiorców

Kolejnym obszarem działania Prezesa UOKiK jest kontrola nad stanem koncentracji przedsiębiorców na rynku. Tego rodzaju „publiczna interwencja" organu ochrony konkurencji i konsumentów w przekształcenia gospodarcze stanowi drugi – obok przeciwdziałania stosowania praktyk ograniczających konkurencję – filar działalności antymonopolowej Prezesa UOKiK[145].

Jak wskazuje się w doktrynie, głównym celem działalności organu antymonopolowego w zakresie kontroli koncentracji jest przeciwdziałanie kształtowaniu struktur rynkowych, które „powodują istotne ograniczenie konkurencji i przy istnieniu których wzrasta prawdopodobieństwo stosowania praktyk ograniczających konkurencję"[146]. Wyprowadzić zatem można wniosek, że przyznanie Prezesowi UOKiK kompetencji związanych z kontrolą koncentracji stanowi niezbędne uzupełnienie uprawnień organu ochrony konkurencji i konsumentów w zakresie ochrony konkurencji.

Prezes UOKiK jako jedyny organ w krajowej strukturze organów administracji publicznej dysponuje uprawnieniem do wyrażania zgody lub zakazu na dokonanie koncentracji. Wprawdzie ustawa nie wskazuje definicji sformułowania „koncentracja", to jednak w doktrynie termin te rozumiany jest jako „złożony proces integracyjny prawnie niezależnych i odrębnych od siebie podmiotów gospodarczych polegający na stopniowym skupianiu ich siły ekonomicznej, kapitału, majątku i produkcji w ramach jednego ugrupowania gospodarczego, w którym dochodzi do wyodrębnienia jednostki nadrzędnej sprawującej jednolite kierownictwo, kontrolującej bezpośrednio lub pośrednio kapitałowo i/lub na mocy porozumienia gospodarczego jednostki podrzędne, zmierzający do zwiększenia znaczenia tego ugrupowania na rynku poprzez

[144] Dz.U. z 2017 r., poz. 1132.
[145] T. Skoczny [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 576.
[146] E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 133.

osiągnięcie pozycji dominującej nad innymi uczestnikami gry rynkowej”[147]. Ustawodawca, nie definiując jednak samego pojęcia „koncentracji”, wskazuje cztery stany faktyczne, których zaistnienie – na gruncie ustawy – stanowi koncentrację[148]. Stosownie do art. 13 ust. 2 uokik są to następujące przypadki: (i) połączenie dwóch lub więcej samodzielnych przedsiębiorców; (ii) przejęcie – przez nabycie lub objęcie akcji, innych papierów wartościowych, udziałów lub w jakikolwiek inny sposób – bezpośredniej lub pośredniej kontroli nad jednym lub więcej przedsiębiorcami przez jednego lub więcej przedsiębiorców; (iii) utworzenie przez przedsiębiorców wspólnego przedsiębiorcy (tzw. *joint venture*); (iv) nabycie przez przedsiębiorcę części mienia innego przedsiębiorcy (całości lub części przedsiębiorcy), jeżeli obrót realizowany przez to mienie w którymkolwiek z dwóch lat poprzedzających zgłoszenie koncentracji przekroczył na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej równowartość 10 000 000 euro. Przyjęta przez ustawodawcę forma kontroli łączenia się przedsiębiorców ma charakter prewencyjny (ex ante)[149]. Oznacza to, że badaniu przez Prezesa UOKiK podlega nie sam fakt dokonania koncentracji, lecz jej zamiar[150]. Zgodnie z ustawą, zgłoszeniu nie podlega zamiar dokonania wszystkich koncentracji, lecz tylko tych, które spełniają przesłanki określone w przepisach prawa. Zasadniczym kryterium, od którego zależy ziszczenie się obowiązku zgłoszenia Prezesowi Urzędu zamiaru dokonania koncentracji, jest wielkość obrotu osiągniętego przez przedsiębiorców biorących udział w koncentracji.

Po przeprowadzeniu przez organ ochrony konkurencji i konsumentów analizy przekazanych przez przedsiębiorców danych, Prezes UOKiK może wydać następujące rodzaje decyzji administracyjnych: (i) zgodę na dokonanie koncentracji (art. 18 uokik); (ii) zgodę warunkową (art. 19 ust. 1 uokik); (iii) zakaz dokonania koncentracji (art. 20 ust. 1 uokik); oraz (iv) zgodę nadzwyczajną (art. 20 ust. 2 uokik). Przeprowadzona w 2015 r. nowelizacja ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zasadniczo zmieniła procedurę procedowania w sprawach z zakresu kontroli koncentracji przedsiębiorców. Od tego momentu weryfikacja przekazanych przez przedsiębiorców informacji dotyczących planowanej koncentracji odbywa się w dwóch etapach[151], co przełożyło się bezpośrednio na sprawniejsze i efektywniejsze załatwianie tego typu spraw[152].

[147] M. Błachucki, *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, Warszawa 2012, s. 27.
[148] T. Skoczny, W. Podlasin [w:] T. Skonczy (red.), *Ustawa*…, s. 595.
[149] K. Kohutek [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 468.
[150] M. Błachucki, *System…*, s. 157.
[151] S. Dudzik, *Kontrola koncentracji w świetle ostatnich zmian ustawowych*, iKAR 2015, nr 2(4), s. 28.
[152] Sprawozdanie z działalności UOKiK za 2015 rok, s. 27.

Co istotne, Prezes UOKiK może prowadzić także postępowania administracyjne w sprawach nałożenia kar na przedsiębiorców, którzy nie dopełnili ustawowego obowiązku zgłoszenia zamiaru koncentracji[153]. Postępowania te są jednak – w porównaniu do postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów – znacznie rzadziej wszczynane[154].

Poza opisanymi powyżej uprawnieniami, podobnie jak w przypadku praktyk ograniczających konkurencję, Prezes UOKiK dysponuje możliwością podejmowania w stosunku do przedsiębiorców działań miękkich w sprawach z zakresu kontroli łączenia się przedsiębiorców[155]. Ponadto, Prezesowi UOKiK przysługuje uprawnienie do inicjowania różnego rodzaju zmian legislacyjnych w przepisach dotyczących kontroli koncentracji przedsiębiorców.

1.4.4 Ochrona zbiorowych interesów konsumentów

Trzecim filarem działalności organu ochrony konkurencji i konsumentów jest publicznoprawna ochrona zbiorowych interesów konsumentów. Jako główny obszar aktywności Prezesa Urzędu w zakresie ochrony konsumentów uznać można sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców przepisów ustawy. Działania podejmowane przez organ ochrony konkurencji i konsumentów w tym przypadku sprowadzają się co do zasady do m.in. prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów lub w sprawach uznania postanowień wzorców umów za niedozwolone. Poza tym, Prezes UOKiK wykorzystuje przyznane mu na gruncie ustawy uprawnienie do kierowania do przedsiębiorców wystąpień w sprawach z zakresu ochrony konsumentów, które najczęściej – podobnie jak w przypadku wystąpień dotyczących ochrony konkurencji – wskazują przedsiębiorcom na możliwe naruszenia przepisów uokik, a także wzywają do dobrowolnego usunięcia zasygnalizowanych przez Prezesa UOKiK naruszeń[156].

[153] K. Kohutek [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 1006.
[154] Sprawozdanie z działalności UOKiK za 2016 rok, s. 38.
[155] M. Bernatt [w:] M. Namysłowska (red.), A. Piszcz (red.), *Ustawa o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 5.8.2015 r. Komentarz*, s. 97.
[156] Szczegółowa analiza możliwości podejmowania przez Prezesa UOKiK działań w zakresie publicznoprawnej ochrony zbiorowych interesów konsumentów stanowić będzie przedmiot rozważań popełnionych w dalszej części pracy (por. pkt 2.2 niniejszej pracy).

Jak już wcześniej wspomniano, również w tym obszarze kompetencje Prezesa UOKiK ulegają stopniowemu rozszerzeniu[157], co jednak niekoniecznie przekłada się na wzrost aktywności tego organu w poszczególnych obszarach ochrony konsumentów[158], w szczególności dotyczy to tych uprawnień Prezesa Urzędu, z których organ korzysta jedynie sporadycznie (np. kontrola u przedsiębiorcy w trybie tzw. „tajemniczego klienta", por. art. 105ia ust. 1 uokik).

Nie sposób w tym miejscu nie wskazać na niezwykle ważną zmianę legislacyjną, przeprowadzoną wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji[159], która wprowadziła do polskiego porządku prawnego przepisy umożliwiające Prezesowi UOKiK prowadzenie postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, a także uznawanie poszczególnych działań przedsiębiorców za naruszenie zakazu stosowania takich praktyk.

Dodatkowo zaznaczyć trzeba, że szczególnie istotnym, przysługującym Prezesowi UOKiK od 2007 r., uprawnieniem w zakresie publicznoprawnej ochrony zbiorowych interesów konsumentów jest możliwość nakładania na przedsiębiorców kar pieniężnych w takim samym zakresie, w jakim jest to możliwe w przypadku stosowania przez przedsiębiorców – zakazanych na gruncie uokik – praktyk ograniczających konkurencję.

W ostatnich latach zaobserwować można znaczący wzrost aktywności organu ochrony konkurencji i konsumentów w zakresie publicznoprawnej ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Wynika to w dużej mierze z pojawiających się na rynku problemów, z którymi zmagają się słabsi uczestnicy rynku. Dla przykładu warto wskazać chociażby na rynek usług finansowych, na którym konsument jest szczególnie podatny na niekorzystane działanie przedsiębiorcy z uwagi na złożoność produktów oferowanych konsumentom przez instytucje finansowe[160]. To właśnie problemy związane z funkcjonowaniem tego obszaru gospodarki uznać można za podstawę przeprowadzonej, a wskazanej już wcześniej, nowelizacji ustawy, która weszła w życie z dniem 16 kwietnia 2016 r. Poza istotną zmianą w zakresie kontroli abstrakcyjnej postanowień wzorców umów, zgodnie z którą to Prezes

[157] Wskazać w tym miejscu należy, że planowane jest dalsze rozszerzenie uprawnień Prezesa UOKiK w sprawach z zakresu ochrony konsumentów. Obecnie bowiem prowadzone są na poziomie unijnym prace legislacyjne, których celem jest przyznanie krajowym organom ochrony konsumentów dodatkowych kompetencji, w szczególności służących egzekwowaniu praw słabszych uczestników rynku w Internecie, takich jak np. prawo do zamykania stron internetowych, domen lub podobnych cyfrowych stron, usług lub kont lub ich części, w tym poprzez żądanie wdrożenia takich środków od osoby trzeciej lub innego organu publicznego (por. projekty aktów prawnych przedstawione w ramach tzw. Nowego ładu dla konsumentów).
[158] Por. Sprawozdanie z działalności UOKiK za 2016 rok, s. 6.
[159] Dz. U. z 2002 r., Nr 129, Poz. 1102.
[160] Por. Sprawozdanie z działalności UOKiK za 2016 rok, s. 7.

UOKiK, a jak dotąd SOKiK, stał się organem właściwym w zakresie uznawania klauzul umownych za niedozwolone[161], wprowadzone zostały również inne instrumenty mające przyczynić się do wzrostu skuteczności publicznoprawnej ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów, np. możliwość przedstawienia istotnego poglądu w sprawie lub uprawnienie do przeprowadzenia kontroli u przedsiębiorcy w trybie tzw. „tajemniczego klienta".

Do zakresu działań organu ochrony konkurencji i konsumentów w obszarze ochrony interesów słabszych uczestników rynku należy również inicjowanie prac legislacyjnych mających na celu poprawę skuteczności tej ochrony. Prezes UOKiK współpracuje także z innymi podmiotami, których celem jest ochrona interesów konsumentów (np. powiatowi (miejscy) rzecznicy konsumentów, pozarządowe organizacje konsumenckie), Ponadto, pracownicy Urzędu aktywnie uczestniczy w pracach prowadzonych na poziomie międzynarodowym. Wskazać w tym zakresie można, w szczególności, na aktywność polskiego organu ochrony konkurencji i konsumentów w ramach sieci CPCS (*Consumer Protection Cooperation System*).

W odniesieniu do publicznoprawnej ochrony interesów konsumentów, wskazać należy również na podejmowane przez Prezesa UOKiK działania, które nie zostały uregulowane w ustawie, lecz w innych aktach prawnych. W szczególności wskazać należy na szeroki katalog uprawnień przysługujących organowi ochrony konkurencji i konsumentów na gruncie ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów[162], a także na wynikający z ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej[163] obowiązek nadzoru nad przeprowadzanymi kontrolami artykułów żywnościowych oraz nieżywnościowych. Do zadań tego organu należy również koordynacja krajowego systemu monitorowania i kontrolowania jakości paliw[164].

Odnotować w tym miejscu należy, w kontekście dokonania planowanych zmian legislacyjnych na poziomie unijnym, że uprawnienia Prezesa UOKiK w zakresie ochrony zbiorowych interesów konsumentów nadal ulegać będą rozszerzeniu[165].

[161] M. Strzelecki, *Projekt reformy abstrakcyjnej kontroli postanowień wzorców umownych,* iKAR 2015, nr 4(3).
[162] Dz.U. z 2003 r., Nr 229, poz. 2275.
[163] Dz. U. z 2018 r., poz. 650.
[164] Por. ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw, Dz. U. z 2006 r., poz. 1200.
[165] Tendencję do rozszerzania uprawnień organów władzy publicznej zajmujących się publicznoprawną ochroną konsumentów zaobserwować można nie tylko w Polsce. Warto w tym miejscu wskazać, że np. w Niemczech od 1 listopada 2018 r. konsumenci, za pośrednictwem organizacji konsumenckich, otrzymają możliwość dochodzenia swoich roszczeń w ramach tzw. *Musterfeststellungsklage* (szerzej na ten temat por. S. Augenhofer, *Deutsche und europäische Initiativen zur Durchsetzung des Verbraucherrechts*, Berlin 2018, s. 66 i n.).

1.5 Podsumowanie

Dokonana powyżej analiza przepisów dotyczących podstaw działania, pozycji ustrojowej, a także kompetencji Prezesa UOKiK pozwala na stwierdzenie, że organ ten pełni fundamentalną rolę w krajowym systemie ochrony konkurencji i konsumentów. Jest on bowiem jedynym krajowym organem administracji publicznej odpowiedzialnym za realizowaną w interesie publicznym ochronę konkurencji i konsumentów.

Wprawdzie Prezes UOKiK nie jest organem wskazanym w Konstytucji RP, to podstawy funkcjonowania tego podmiotu określone zostały w ustawie zasadniczej. Ustrojodawca zobowiązał bowiem organy administracji publicznej do podejmowania działań realizujących zasadę społecznej gospodarki rynkowej, której jednym z założeń jest zapewnienie wolnej konkurencji na rynku i zwalczanie praktyk monopolistycznych. Co więcej, podmioty władzy państwowej mają obowiązek chronić słabszych uczestników rynku, w tym między innymi przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Ochrona konsumentów jako obowiązek organów władzy publicznej został wprost wskazany w Konstytucji RP, co dodatkowo potwierdza istotny charakter publicznoprawnej ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Podkreślenia wymaga, że również akty prawne określające funkcjonowanie Unii Europejskiej zawierają zasady prawne, które obligują tak instytucje unijne, jak i państwa członkowskie do przyjmowania środków, które mają na celu wzmocnienie ochrony konkurencji i konsumentów. Powyższe oznacza, że działania podejmowane przez Prezesa UOKiK znajdują swoje podstawy w podstawowych aktach prawnych, regulujących ustrój zarówno Rzeczypospolitej Polskiej, jak i Unii Europejskiej.

Jak zostało to wykazane powyżej, Prezes UOKiK zajmuje swoistą pozycję w strukturze organów administracji publicznej. Organ ten podlega bowiem Prezesowi Rady Ministrów, którego jednak uprawnienia nadzorcze są bardzo ograniczone, co wskazuje na znaczną niezależność polityczną organu ochrony konkurencji i konsumentów. Niemniej jednak, brak przepisów dotyczących chociażby kadencyjności Prezesa UOKiK, a także teoretycznie jedynie „konkurencyjna" procedura powoływania tego organu, z zestawieniem całkowitej swobody Prezesa Rady Ministrów w zakresie odwołania Prezesa Urzędu, prowadzą do sytuacji, w której to organ, który powinien wykazywać się nadzwyczajną niezależnością polityczną, w całości uzależniony jest od politycznego organu, jakim jest Prezes Rady Ministrów.

O swoistości pozycji ustrojowej Prezesa UOKiK świadczą także jego bardzo szerokie kompetencje. Analiza aktów prawnych regulujących zakres działania organu ochrony konkurencji i konsumentów pozwala na stwierdzenie, że aktualnie zaobserwować można

tendencję do zwiększania uprawnień tego organu[166]. Proces ten obejmuje zadania związane z ochroną zarówno konkurencji, jak i konsumentów. Niemniej jednak, poza trzema podstawowymi obszarami funkcjonowania Prezesa UOKiK, czyli ochroną konkurencji, kontrolą koncentracji przedsiębiorców, ochroną (zbiorowych) interesów konsumentów, organ ten podejmuje także działania w zakresie m.in. ogólnego bezpieczeństwa produktów, czy też kontrolowania i monitorowania jakości paliw. Przyjęcie przez ustawodawcę takiego rozwiązania, prowadzi do sytuacji, w której przed Prezesem UOKiK prowadzone są różnego rodzaju postępowania, charakteryzujące się zarówno odmiennymi podstawami działania, jak i poszczególnymi instytucjami procesowymi.

[166] Ponownie wskazać w tym miejscu należy na zaproponowane przez Komisję Europejską zmiany legislacyjne, które na skutek ich zastosowania przez polskiego ustawodawcę, najprawdopodobniej przyczynią się do kolejnego rozszerzenia kompetencji Prezesa UOKiK, zwłaszcza w zakresie ochrony zbiorowych interesów konsumentów przed naruszeniami przedsiębiorców w zakresie usług cyfrowych.

ROZDZIAŁ DRUGI

2 Naruszenie art. 24 ust. 1 uokik jako materialnoprawna podstawa podejmowania przez Prezesa UOKiK działań w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów

2.1 Wprowadzenie

Materialnoprawną podstawą działań Prezesa UOKiK jest naruszenie przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów określonego w art. 24 ust. 1 uokik.

W pierwszej kolejności zastanowić się należy nad samą definicją „praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów", w szczególności ustawowymi przesłankami tego rodzaju zachowań przedsiębiorców. Zasadne wydaje się postawienie w tym miejscu pytania – czym w rzeczywistości są praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów i jakie zachowania przedsiębiorców mogą spełniać określone w ustawie przesłanki tego pojęcia?

Następnie, zbadania wymaga wskazany przez ustawodawcę przykładowy katalog zachowań przedsiębiorców, które mogą zostać uznane za praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów. Wśród takich zachowań ustawodawca w art. 24 ust. 2 uokik wskazuje: (i) naruszenie obowiązku przekazywania konsumentom pełnej, rzetelnej i prawdziwej informacji; (ii) nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji; oraz (iii) proponowanie konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru (tzw. *misselling*).

Analiza przepisów prawa, a także prezentowanych w literaturze przedmiotu i judykaturze poglądów pozwoli na dokonanie szczegółowej analizy określonych w ustawie podstaw podjęcia przez Prezesa UOKiK działań w zakresie ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

2.2 Definicja praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

Ustawa wprowadza generalny zakaz stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, który został wyrażony w art. 24 ust. 1 uokik. Zasadniczy cel tego zakazu polega na „poddaniu kontroli organu ochrony konkurencji i konsumentów tych działań przedsiębiorców

podejmowanych w stosunku do konsumentów, które nie mają charakteru praktyk monopolistycznych, mimo iż mają ewidentnie antykonsumencki charakter”[167]. Tezę postawioną przez SN można zatem sprowadzić do tego, że głównym założeniem ustawodawcy było wprowadzenie dodatkowego i skutecznego mechanizmu kontroli zachowań przedsiębiorców, które nie podlegają zakazowi stosowania praktyk ograniczających konkurencję, a które niewątpliwie mogą wywołać negatywne skutki dla konsumentów[168]. Ponadto, publicznoprawna ochrona zbiorowych interesów konsumentów, której zasady określone zostały w ustawie, stanowi dopełnienie przysługujących słabszym uczestnikom rynku praw podmiotowych[169].

Wprowadzenie do ustawy zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów było konsekwencją wdrożenia do polskiego porządku prawnego[170] przepisów dyrektywy 98/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk wydawanych w celu ochrony interesów konsumentów[171]. Dyrektywa ta nałożyła na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia do krajowych systemów prawnych możliwości uzyskania w drodze sądowej lub administracyjnej wiążącego zakazu stosowania (zaniechania) praktyk godzących w interesy konsumentów[172]. Polski ustawodawca, rozszerzając kompetencje organu ochrony konkurencji i konsumentów o kwestie związane z publicznoprawną ochroną zbiorowych interesów konsumentów, opowiedział się za administracyjną formą ochrony słabszych uczestników rynku przed praktykami naruszającymi ich chronione interesy, czego skutkiem było wprowadzenie do uokik przepisów umożliwiających jedynie stwierdzenie przez organ ochrony konkurencji §i konsumentów stosowania przez przedsiębiorcę zakazanych na gruncie ustawy praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów[173]. Obecnie obowiązujące na gruncie dyrektywy 98/27/WE rozwiązania, w odpowiednio zmodyfikowanym zakresie, zawiera dyrektywa

[167] Wyrok SN z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. III SK 27/07 – treść wyroku dostępna na stronie www.sn.pl (dostęp na dzień 5 sierpnia 2018 r.).
[168] Por. również: M. Szydło, *Publicznoprawna ochrona zbiorowych interesów konsumentów*, s. 791.
[169] C. Banasiński [w:] H. Gronkiewicz-Waltz (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2017, s. 412.
[170] Szerzej na temat implementacji unijnych przepisów prawa konsumenckiego por. A. Kunkiel-Kryńska, *Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich*, Warszawa 2013; R. Stefanicki, *Koncepcja zupełnej harmonizacji prawa ochrony konsumenta (na przykładzie dyrektywy o nieuczciwych praktykach rynkowych*), PiP 2011, Nr 6.
[171] Dz. Urz. UE z dnia 11 czerwca 1998 r. L 166, s. 51 i n.
[172] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 395 i n.
[173] Rozszerzenie uprawnień Prezesa UOKiK o możliwość nakładania na przedsiębiorców stosujących praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów administracyjnych kar pieniężnych nastąpiło dopiero w 2007 r. wraz z wejściem w życie obowiązującej obecnie ustawy.

Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/22/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów[174].

Na gruncie obecnej ustawy przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się natomiast godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy, w szczególności: (i) naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji; (ii) nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji; (iii) proponowanie konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru (tzw. misselling).

Powyższe oznacza zatem, że aby dane zachowanie przedsiębiorcy zostało uznane za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, konieczne jest spełnienie łącznie trzech przesłanek: (i) oceniane zachowanie musi być podejmowane przez przedsiębiorcę w rozumieniu uokik; (ii) zachowanie przedsiębiorcy musi być sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami; (iii) zachowanie to musi godzić w zbiorowy interes konsumentów. Dodatkowo, podjęcie działań przez Prezesa UOKiK uzasadnione musi być interesem publicznym[175].

Odnotowania w tym miejscu wymaga prezentowane w doktrynie różne podejście do treści przesłanek warunkujących zaistnienie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Wskazane powyżej rozróżnienie na trzy przesłanki stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów podzielane jest przez wielu przedstawicieli doktryny[176]. Niemniej jednak warto wskazać na pogląd K. Strzyczkowskiego, zgodnie z którym warunkiem uznania danego zachowania przedsiębiorcy za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów niezbędne jest wykazanie następujących okoliczności: (i) bezprawności działania przedsiębiorcy (obecnie: sprzeczności zachowania przedsiębiorcy); (ii) godzenia w interesy konsumentów, (iii) naruszenia zbiorowych interesów konsumentów[177]. Wydaje się jednak, że – z uwagi na bezpośrednie powiązanie przesłanki „godzenia w interesy konsumentów" z okolicznością „naruszeniem" tych interesów – nie jest zasadne przeprowadzenie odrębnej analizy w tym zakresie. Wprawdzie nie jest oczywiste, aby godzenie w zbiorowe interesy konsumentów stanowiło jednocześnie naruszenie tych interesów, to jednak wraz z badaniem możliwości naruszenia zbiorowych

[174] Dz. Urz. UE z dnia 1 maja 2009 r. L 110, s. 30-36.
[175] Por. np. Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 27 grudnia 2016 r. DDK 20/2016, s. 18-19.
[176] A. Wędrychowska-Karpińska, A. Wiercińska-Krużewska [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, Warszawa 2016, s. 629 i n.; D. Miąsik [w:] T. Skoczny (red.), M. Bernatt (red.), A. Jurkowska (red.), D. Miąsik (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, Warszawa 2009, s. 950.
[177] K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*…, s. 429.

interesów konsumentów, zgodnie z treścią art. 24 ust. 2 uokik, przeanalizować należy ewentualne godzenie przez zachowanie przedsiębiorcy w te interesy.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że obowiązująca obecnie definicja „praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów" funkcjonuje w polskim porządku prawnym dopiero od 16 kwietnia 2016 r. Do tego momentu obowiązywała, przyjęta w 2002 r., definicja praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów rozumianej jako godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy. Wskazany wówczas katalog działań przedsiębiorców, które mogą stanowić taką praktykę, obejmował: (i) stosowanie postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone; (ii) naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji; (iii) nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji. Rozszerzenie a także doprecyzowanie tego pojęcia uzasadnione było koniecznością wyeliminowania obserwowanej w ostatnim czasie tendencji organu ochrony konkurencji i konsumentów do kwalifikowania jako działań „bezprawnych" także tych aktywności przedsiębiorców, które były sprzeczne z dobrymi obyczajami na gruncie art. 17 obowiązującej wówczas ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[178], co uznane zostało za nadużycie ze strony organu ochrony konkurencji i konsumentów[179]. Pozytywnie odnieść się należy również do dookreślenia tej definicji poprzez wskazanie „zachowania" przedsiębiorcy w art. 24 ust. 2 uokik, że praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów stanowić może tak zaniechanie, jak i działanie przedsiębiorcy, co nie wynikało wprost z obowiązującej wówczas definicji zawartej w art. 24 ust. 2 uokik. W pełni uzasadnione wydaje się także, z uwagi na zmianę modelu stwierdzania abuzywności klauzul stosowanych we wzorcach umów i sformułowanie odrębnego zakazu stosowania tego rodzaju postanowień, usunięcie z katalogu potencjalnych zachowań przedsiębiorców stanowiących praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów właśnie tego rodzaju działań.

W dalszej części pracy szczegółowo omówione zostaną poszczególne przesłanki warunkujące naruszenie art. 24 ust. 1 uokik i uzasadniające podjęcie przez Prezesa UOKiK działań, realizowanych również w formie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

[178] Dz.U. z 2017 r., poz. 2168.

[179] Por. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3662 (VII kadencja), s. 12.

2.2.1 Przesłanka naruszenia interesu publicznego

Prezesa UOKiK podejmuje wskazane w ustawie działania wówczas, gdy jest to uzasadnione naruszeniem interesu publicznego. Ustawodawca wprost, w art. 1 ust. 1 uokik, wskazuje, że ochrona interesów przedsiębiorców i konsumentów – na gruncie tego aktu prawnego – podejmowana jest w interesie publicznym. Przyjęcie tego rodzaju wymogu wydaje się o tyle uzasadnione, że przewidziana w ustawie ochrona konkurencji i konsumentów realizowana jest w sferze publicznoprawnej. Podobne, zaaprobowane w doktrynie, stanowisko zajął również SN, który w jednym ze swoich orzeczeń stwierdził, że ustawa antymonopolowa ma charakter publicznoprawny, zatem jej celem jest służenie interesom publicznym[180].

Co jednak istotne, spełnienie przesłanki „naruszenia interesu publicznego" nie jest bezpośrednio związane z istotą praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, lecz determinuje ono możliwość podjęcia przez organ ochrony konkurencji i konsumentów wskazanych przez ustawodawcę działań[181]. Nawet w orzecznictwie Prezesa UOKiK można zaobserwować słuszną tendencję do określenia, w pierwszej kolejności, wystąpienia interesu publicznego w danej sprawie, następnie zaś do analizowania zachowania przedsiębiorcy pod kątem naruszenia przepisów ustawy[182].

Obecnie obowiązujące przepisy w żaden sposób nie definiują pojęcia „interesu publicznego" w kontekście publicznoprawnej ochrony konkurencji i konsumentów[183]. Dlatego też, na co wskazuje K. Kohutek, przesłanka interesu publicznego może być traktowana jako „klauzula generalna" z możliwością jej doprecyzowania na potrzeby konkretnych stanów faktycznych[184]. Również w orzecznictwie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym interes publiczny powinien być w każdej sprawie ustalony i odpowiednio skonkretyzowany[185]. Wprawdzie zagadnienie to wielokrotnie było przedmiotem analiz zarówno organów wymiaru sprawiedliwości, jak i przedstawicieli doktryny, to jednak na gruncie uokik nie został

[180] Wyrok SN z dnia 16 października 2008 r., III SK 2/08 – treść wyroku dostępna jest na stronie www.sn.pl (dostęp na dzień 5 sierpnia 2018 r.); podobnie: C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 17; S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 1-2.
[181] C. Banasiński, *Dyskrecjonalność*…, s. 139.
[182] A. Bolecki [w:] A. Bolecki, S. Drozd, S. Famirska, M. Kozak, M. Kulesza, A. Madała, T. Wardyński, *Prawo konkurencji*, Warszawa 2011, s. 26; por. Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 28 grudnia 2015 r., sygn. DDK-20/2015.
[183] Wyrok SN z dnia 7 stycznia 2009 r., sygn. III SK 16/08, OSNP 2010, Nr 13-14, poz. 177.
[184] K. Kohutek, *Naruszenie interesu publicznego a naruszenie konkurencji (na tle praktyk rynkowych dominantów)*, PiP 2010, Nr 7, s. 45; szerzej por. E. Modliński, *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932, s. 13 i n.; A. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 27 i n.
[185] Por. wyrok SA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2007 r., VI ACa 1084/06, Dz. Urz. UE z 2007 r., Nr 4, poz. 49; wyrok SN z dnia 5 czerwca 2008 r., III SK 40/07, OSNAPiUS 2009, Nr 19-20, poz. 272; M. Kastelik, *Pojęcie „interes publiczny" w orzecznictwie Sądu Antymonopolowego*, „Glosa" 2004, Nr 10, s. 15.

potwierdzony żaden jednoznaczny pogląd w tym zakresie[186]. Za A. Jurkowską-Gomułką, wyróżnić można dwie koncepcje definicji „interesu publicznego" – koncepcję kwantytatywną oraz koncepcję jakościową[187]. Zgodnie z teorią kwantytatywną, o naruszeniu interesu publicznego, a więc i o konieczności podjęcia przez organ ochrony konkurencji i konsumentów przewidzianych ustawą działań, można mówić wówczas, gdy zachowaniem przedsiębiorcy dotknięta została znaczna grupa podmiotów[188]. Pewną próbę zastosowania tej teorii zaobserwować można we wczesnym orzecznictwie Sądu Antymonopolowego, który w jednym ze swoich rozstrzygnięć stwierdził, że naruszenie interesu publicznoprawnego może przykładowo mieć miejsce, gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku, względnie gdy działania te wywołują w rynku inne niekorzystne zjawiska[189].

Natomiast zgodnie z teorią jakościową, która wydaje się znajdować zastosowanie w przeważającym zakresie do praktyk ograniczających konkurencję, naruszenie interesu publicznego ma miejsce wówczas, gdy dana praktyka zagraża konkurencji jako instytucji gospodarki wolnorynkowej[190]. Jako konkretyzację tej teorii wskazać można również stanowisko wyrażone w jednym z orzeczeń SN, zgodnie z którym „[n]aruszenie interesu publicznoprawnego ma miejsce wówczas, gdy zachowanie przedsiębiorcy wywołało lub może wywołać na rynku niekorzystne – z punktu widzenia celów ustawodawstwa antymonopolowego – skutki w postaci wpływu na ilość, jakość, cenę towaru lub zakres wyboru dostępny konsumentom lub innym nabywcom" [191].

Jakkolwiek w doktrynie[192] z aprobatą spotkała się koncepcja jakościowa rozumienia interesu publicznego, to jednak w odniesieniu do publicznoprawnej ochrony konsumentów zasadne wydaje się stwierdzenie, że również kryterium ilościowe (kwantytatywne) zasługuje na uwzględnienie. Wprawdzie ochrona konkurencji może być analizowana przez pryzmat mechanizmu i stanu rynkowego, to jednak w przypadku naruszenia zbiorowych interesów konsumentów niezwykle ważną rolę odgrywa zasięg – sprzecznego z ustawą – zachowania przedsiębiorcy. Dlatego też, podzielić należy prezentowane zarówno w doktrynie, jak

[186] Warto jednakże w tym miejscu wskazać na wyznaczone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego granice dopuszczalnej wykładni pojęcia „interesu publicznego" – szerzej por. E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, AUMCS 2016, Nr 63, a także powołane tam orzecznictwo.
[187] A. Jurkowska-Gomułka, *Publiczne i prywatne egzekwowanie zakazów praktyk ograniczających konkurencję*, Warszawa 2013, s. 154.
[188] Wyrok SN z dnia 29 maja 2001 r., sygn. I CKN 1217/98, OSNC 2002, Nr 1, poz. 13.
[189] Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 24 stycznia 1991 r., Amr 8/90, niepubl.
[190] A. Jurkowska-Gomułka, *Publiczne i prywatne egzekwowanie…*, s. 155.
[191] Wyrok SN z dnia 19 lutego 2009 r., III SK 31/08, LEX nr 503413.
[192] D. Miąsik, T. Skoczny [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s.37.

i w orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym to w każdej konkretnej sprawie rozpatrywać należy indywidualne naruszenie interesu publicznego, przy uwzględnieniu zarówno koncepcji ilościowej, jak i jakościowej[193].

Należy w tym miejscu odnieść się także do praktyki orzeczniczej organu ochrony konkurencji i konsumentów. Analiza treści wydawanych przez Prezesa UOKiK rozstrzygnięć[194], a także kierowanych do przedsiębiorców pism lub wezwań w trybie art. 50 ust. 1 uokik prowadzi do wniosku, że przesłanka „interesu publicznego" omawiana jest przez ten organ dopiero w decyzji administracyjnej kończącej postępowanie lub – ewentualnie – w przekazywanym stronie postępowania tzw. szczegółowym uzasadnieniu zarzutów[195]. Jakkolwiek w wielu przypadkach, zaistnienie naruszenia interesu publicznego w działaniu lub zaniechaniu przedsiębiorcy wydaje się – zdaniem Prezesa UOKiK – oczywiste, to jednak wskazać należy, że taka analiza powinna zostać przeprowadzona zaraz po zainicjowaniu przez Prezesa UOKiK działań w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów (np. w treści postanowienia o wszczęciu postępowania wyjaśniającego lub postępowania właściwego). Takie działanie organu ochrony konkurencji i konsumentów z pewnością zapewniłoby większą transparentność działań podejmowanych przez Prezesa UOKiK w sprawach związanych z naruszeniem przez przedsiębiorców zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

2.2.2 Przesłanka „zachowania przedsiębiorcy".

Pierwszą – wskazaną przez ustawodawcę - przesłanką stwierdzenia stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, która związana jest bezpośrednio z istotą danej praktyki jest konieczność wykazania, że kwestionowane przez organ ochrony konkurencji i konsumentów zachowanie podejmowane jest przez przedsiębiorcę w rozumieniu ustawy.

Definicja „przedsiębiorcy" zawarta została w art. 4 pkt 1 uokik, który w zasadniczym zakresie odsyła do przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców[196].

[193] C. Banasiński, *Dyskrecjonalność…*, s. 139.
[194] Zakres przedmiotowej analizy objęte były decyzje Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, a także uzyskane, na podstawie wniosków o udostępnienie informacji publicznej, wezwania przedsiębiorców w trybie art. 50 ust. 1 uokik.
[195] Por. np. Szczegółowe uzasadnienie zarzutów z dnia 23 listopada 2016 r. SUZ-2/2016, s. 2-3.
[196] Dz. U. z 2018 r., poz. 646.

Analiza przywołanego powyżej przepisu prowadzi do wniosku, że definicja „przedsiębiorcy" zawarta w uokik obejmuje swoim zakresem więcej podmiotów, aniżeli tylko te wskazane w ustawie – Prawo przedsiębiorców. Ustawa ta definiuje bowiem przedsiębiorcę jako osobę fizyczną, osobę prawną i jednostkę organizacyjną niebędącą osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonującą działalność gospodarczą (art. 4 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców)[197]. Ponadto, za przedsiębiorców w rozumieniu tej ustawy uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej. Działalnością gospodarczą natomiast w rozumieniu ustawy – Prawo przedsiębiorców jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły.

Wskazać w tym miejscu należy, że jakkolwiek brak jest wypracowanego stanowiska doktryny i judykatury w zakresie obowiązującej od 30 kwietnia 2018 r. na gruncie ustawy – Prawo przedsiębiorcy definicji tak „przedsiębiorcy", jak i „działalności gospodarczej", to jednak uzasadnione wydaje się, zwłaszcza w kontekście jedynie niewielkich zmian w treści ww. definicji, pomocnicze zaprezentowanie poglądów wyrażonych w tym zakresie w literaturze przedmiotu i orzecznictwie związanych z przepisami obowiązującej uprzednio usdg.

W doktrynie wskazuje się na bardzo nieprecyzyjne określenie przesłanek uznania aktywności przedsiębiorcy za działalność gospodarczą[198], co może budzić wiele wątpliwości interpretacyjnych przy kwalifikowaniu poszczególnych stanów faktycznych jako prowadzenie działalności gospodarczej. W zakres znaczeniowy pojęcia „działalności gospodarczej" wchodzą, szczególnie istotne na gruncie ochrony zbiorowych interesów konsumentów, dwie podstawowe przesłanki prowadzenia działalności gospodarczej, a zatem jej zorganizowany i ciągły charakter. W doktrynie podnosi się, że zorganizowanie działalności gospodarczej powinno oznaczać czynności zmierzające do jej podjęcia i wykonywania[199]. Ciągłość prowadzenia działalności gospodarczej powinna być interpretowana w ten sposób, że działalność ta jest względnie stale (stabilnie) wykonywana, co wyklucza jej okazjonalność, jednostkowość, sporadyczność[200].

[197] Wskazać w tym miejscu należy, że podobna definicja działalności gospodarczej funkcjonowała w polskim systemie prawnym na gruncie ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r., poz. 2486, t.j.).
[198] C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 15-24; P. Lissoń, *Zakres pojęcia „przedsiębiorca" w prawie działalności gospodarczej oraz w innych aktach prawnych*, RPEiS 2002, z. 2, s. 55 i n.
[199] M. Zdyb, M. Sieradzka, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 42.
[200] Tak m.in. w wyroku WSA w Poznaniu z dnia 16 sierpnia 2012 r., II SA/Po 427/12, CBOSA.

Dodatkowo, na gruncie ustawy – Prawo przedsiębiorców wprowadzona została dodatkowa okoliczności przesądzająca o wykonywaniu przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej, tj. konieczność jej wykonywania we własnym imieniu, co utożsamiane jest z jej samoistnym charakterem[201]. Warto w tym miejscu wskazać na cztery podstawowe cechy działalności gospodarczej, które zostały określone w orzecznictwie SN, a które pomimo zmiany stanu prawnego nie utraciły na aktualności: (i) zawodowy (a więc stały) jej charakter; (ii) związana z nią powtarzalność podejmowanych działań; (iii) realizacja zasady racjonalnego gospodarowania; (iv) uczestnictwo w obrocie gospodarczym[202].

Definicję „przedsiębiorcy" na gruncie ustawy – Prawo przedsiębiorców, do której bezpośrednio odsyła uokik[203], rozpatrywać można w dwóch kryteriach – podmiotowym i funkcjonalnym[204]. Przesłanka podmiotowa dotyczy kategorii podmiotów, które mogą być zakwalifikowane jako przedsiębiorcy (np. osoby fizyczne, osoby prawne); przesłanka funkcjonalna natomiast odnosi się do rodzaju aktywności przedsiębiorcy i sposobu prowadzenia działalności gospodarczej (wykonywanie działalności gospodarczej we własnym zakresie)[205].

Zasadniczo, w odniesieniu do definicji przedsiębiorcy wskazanej w ustawie – Prawo przedsiębiorców, uokik nie przewiduje większych odstępstw. Jednak w piśmiennictwie spotkać się można z poglądem, zgodnie z którym wskazana w ustawie definicja charakteryzuje się „autonomicznym" charakterem i określa w sposób szczególny katalog podmiotów zobowiązanych do przestrzegania ustawy[206]. Do takiego stanowiska podejść należy jednak ostrożnie. Wprawdzie ustawodawca wskazuje w uokik cztery dodatkowe – nieznane na gruncie ustawy – Prawo przedsiębiorców – kategorie podmiotów, które mogą być uznane za takiego przedsiębiorcę, to jednak w zasadniczym zakresie odsyła do definicji ustawowej zawartej

[201] T. Kocowski [w:] R. Hauser (red.) Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego, Tom 8A*, Warszawa 2008, s. 133-134.
[202] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 grudnia 1991 r., III CZP 117/91, OSNCP 1992, Nr 5, poz. 65.
[203] G. Materna [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 77.
[204] M. Pawełczyk, *Przedsiębiorca w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, Radca Prawny 2005, nr 6, s. 35.
[205] M. Zdyb, M. Sieradzka, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 60. Szerzej na temat pojęcia „przedsiębiorcy" i „działalności gospodarczej" por. m.in. C. Banasiński [w:] H. Gronkiewicz-Waltz (red.), M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze…*, s. 233 i n.; M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998; R. Blicharz, M. Pawełczyk, *Przedsiębiorca, czyli kto?*, PUG 2004, Nr 3; C. Kosikowski, *Przedsiębiorca w sprawie polskim na tle prawa europejskiego*, Warszawa 2003; M. Szydło, *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej*, Warszawa 2005; M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012; C. Kosikowski, *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, PiP 2001, z. 4; A. Wasilewski, *Pojęcie działalności gospodarczej na gruncie prawa polskiego. Dylemat interpretacyjny* [w:] H. Olszewski (red.), B. Popowska (red.), *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, Poznań 1997.
[206] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 47 i n.

w przepisach regulujących wykonywanie działalności gospodarczej[207]. Jakkolwiek takie rozwiązanie cechuje się pewną „autonomicznością", to jednak Prezes UOKiK oceniając dany podmiot pod kątem posiadania przez niego bądź nie statusu przedsiębiorcy, powinien bazować nie tylko na poglądach doktryny i orzecznictwa wypracowanych na gruncie przepisów uokik, ale także na bogatych doświadczeniach wynikających ze stosowania przepisów usdg i ustawy – Prawo przedsiębiorców. Podkreślenia jednocześnie wymaga, że wprowadzenie przez ustawodawcę szczególnej definicji „przedsiębiorcy" uznać należy o tyle za uzasadnione, że przedsiębiorcy, którzy – w ocenie prawodawcy – powinni przestrzegać przepisów ustawy mogą przybierać także inne formy prawne, wykraczające poza definicję „przedsiębiorcy" określoną w ustawie – Prawo przedsiębiorców.

W pierwszej kolejności omówić należy podmiot określony przez ustawodawcę jako „osobę fizyczną, osobę prawną, a także jednostkę organizacyjną niemającą osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizującą lub świadczącą usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą wrozumieniu przepisów o swobodzie działalności gospodarczej". Pojęcie „świadczenia usług użyteczności publicznej" zdefiniowane zostało na gruncie ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej[208], zgodnie z którą celem zadań o charakterze użyteczności publicznej jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych realizowanego w interesie ogółu, a nie danej jednostki[209]. Wprawdzie definicja ta może być pomocna przy określaniu statusu danego podmiotu jako przedsiębiorcy, to jednak w orzecznictwie podnosi się, że interpretacja użytego w ustawie sformułowania „organizowania lub świadczenia usług o charakterze użyteczności publicznej" powinna uwzględniać kryterium istnienia rynku i oddziaływania jednostek samorządu terytorialnego na rynek[210]. Trafne wydaje się także spostrzeżenie, zgodnie z którym do stosowania przepisów ustawy powinny zostać zobowiązane wszystkie podmioty, które są w stanie ograniczyć poziom konkurencji na rynku lub na nią wpłynąć[211]. Ponadto, w orzeczeniach sądowych wielokrotnie wskazywano na konieczność i potrzebę jak najszerszej wykładni pojęcia „usług użyteczności publicznej"[212]. Wskazać w tym miejscu należy, że jako usługi o charakterze użyteczności publicznej w rozumieniu uokik

[207] Por. J. Olszewski, *Pojęcie „przedsiębiorca" w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, RPEiS 2004, z. 4, s. 76 i n.
[208] Dz.U. z 2017 r., poz. 827, t.j.
[209] G. Materna, *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2009, s. 94.
[210] Tak m.in. SN w wyroku z dnia 3 września 2009 r., III SK 9/09, OSNP 2001, Nr 11-12, poz. 168.
[211] P. Adamczewski, D. Karczewska, *Pojęcie „użyteczności publicznej" na tle prawa ochrony konkurencji*. Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2009 r., sygn. III SK 9/09, Glosa. Prawo gospodarcze w orzeczeniach i komentarzach, 2013 (1), s. 86-93 .
[212] *Tamże*.

uznane zostały np. usługi cmentarne i pogrzebowe[213], czy usługi medyczne świadczone w ramach ubezpieczenia zdrowotnego[214].

Jakkolwiek wydaje się, że dokonywana przez Prezesa UOKiK analiza cech podmiotu pod kątem możliwości organizowania lub świadczenia przez niego usług o charakterze użyteczności publicznej, odbywać się będzie na gruncie postępowań antymonopolowych, to warto jednak wskazać, że w orzecznictwie organu ochrony konkurencji i konsumentów za podmioty spełniające przesłanki określone w art. 4 ust. 1 pkt a uokik, uznane zostały np. kościelne jednostki organizacyjne, Polski Związek Piłki Nożnej, czy też okręgowe izby aptekarskie[215].

Na gruncie ustawy przedsiębiorcą jest również osoba fizyczna wykonująca zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadząca działalność w ramach wykonywania takiego zawodu. W kontekście tego zagadnienia, warto przytoczyć sformułowane w doktrynie rozróżnienie, zgodnie z którym w przypadku wykonywania zawodu we własnym imieniu i na własny rachunek jako przedsiębiorcę należy traktować osobę fizyczną wykonującą zawód osobiście, zaś w przypadku prowadzenia działalności w ramach takiego zawodu przedsiębiorcą będzie podmiot zatrudniający pracowników[216]. Z aprobatą należy odnieść się również do poglądu, że przepis ten obejmuje podmioty wskazane w art. 88 ustawy z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych[217], czyli przedstawicieli wolnych zawodów. Wolne zawody, jak podnosi się w doktrynie prawa handlowego, charakteryzują się m.in. regulowanym charakterem, wymaganymi kwalifikacjami zawodowymi, czy też ustalonymi sposobami i formami organizacyjnymi wykonywania zawodu[218]. Wprawdzie treść art. 88 ksh może sugerować zamknięty katalog wolnych zawodów, to jednak dopuszczalne jest przyznanie takiego statusu danej profesji na gruncie ustawy szczególnej[219]. Ustawodawca wymienia jako przedstawicieli wolnych zawodów m.in. adwokatów, radców prawnych, notariuszy, aptekarzy, tłumaczy przysięgłych. Warto jednak w tym miejscu wskazać, że w orzecznictwie antymonopolowym jako przedstawicieli wolnych zawodów niewymienionych w art. 88 ksh, a więc i przedsiębiorców w rozumieniu uokik, uznano np. kompozytorów[220], czy też artystów-

[213] Wyrok SOKiK z dnia 12 listopada 2011 r., XVII Ama 192/09, niepubl.
[214] Wyrok SA w Warszawie z dnia 26 października 2006 r., VI ACa 304/06, Dz. Urz. UOKiK z 2007 r., Nr 1, poz. 14
[215] G. Materna [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 95.
[216] E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 36.
[217] Dz.U. z 2017 r., poz. 1577, t.j.
[218] M. Etel, *Pojęcie przedsiębiorcy…*, s. 185.
[219] M. Rodzynkiewicz, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 147.
[220] Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 16 lipca 2004 r. RWA-21/2004.

wykonawców[221]. Takie podejście uznawane jest w doktrynie prawa handlowego za dopuszczalne[222]. Zasygnalizować także należy podnoszony postulat zbędności tego rodzaju regulacji, bowiem przedstawiciele wolnych zawodów są przedsiębiorcami w rozumieniu ustawy w związku z zawartym w art. 4 pkt 1 uokik odesłaniem do przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców[223].

Kolejną kategorią podmiotu uznawanego na gruncie uokik za przedsiębiorcę jest osoba fizyczna posiadająca kontrolę nad innym przedsiębiorcą podejmująca działania podlegające kontroli koncentracji (por. art. 4 pkt 1 lit. c uokik). Z uwagi jednak na fakt, że ta forma prawna przedsiębiorcy znajdzie zastosowanie wyłącznie w toku postępowań antymonopolowych w sprawach koncentracji, uzasadnione wydaje się celowe pominięcie rozważań w tym zakresie.

Czwartą kategorią podmiotów, które na gruncie ustawy uznane zostały za przedsiębiorców, to związki przedsiębiorców rozumiane jako izby, zrzeszenia i inne organizacje zrzeszające przedsiębiorców, jak również związki tych organizacji (por. art. 4 pkt 1 lit. d uokik), z wyłączeniem przepisów dotyczących koncentracji. Jak podnosi się w piśmiennictwie, zachowania związków przedsiębiorców oceniane mogą być przez pryzmat przestrzegania przez nie zakazów ustanowionych w uokik, tj. zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję, zakazu stosowania we wzorcach umów zawieranych z konsumentami niedozwolonych postanowień umownych oraz zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, bez względu na cel, w jakim dany związek został powołany, a także niezależnie od osiągania bądź nie przez taki podmiot zysku lub podejmowania działań zmierzających do osiągnięcia takiego zysku[224]. Zaznaczyć w tym miejscu należy, podążając za stanowiskiem sformułowanym przez E. Modzelewską-Wąchal, że związek przedsiębiorców stanowić mogą podmioty będące przedsiębiorcami w rozumieniu uokik, a więc również podmioty nieuznawane na gruncie ustawy – Prawo przedsiębiorców za przedsiębiorców[225], a zatem p.. związki przedsiębiorców (w rozumieniu uokik) organizujących lub świadczących usług użyteczności publicznej. Co istotne, nie tylko przesłanki określone w uokik mogą determinować uznanie danego podmiotu za związek przedsiębiorców w rozumieniu ustawy. Pamiętać bowiem należy, że również inne akty prawne przewidywać mogą zrzeszanie się przedsiębiorców w związki przedsiębiorców, np. w izby lub zrzeszenia[226]. Przykładowo, wskazać w tym miejscu można m.in. okręgowe rady adwokackie działające na podstawie ustawy

[221] Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 15 lutego 2008 r. RWA-4/2008.
[222] G. Materna, *Pojęcie przedsiębiorcy…,* s. 103.
[223] E. Stawicki [w:] E. Stawicki (red.), A. Stawicki (red.), *Ustawa…,* s. 95.
[224] K. Kohutek, M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 134.
[225] E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 38.
[226] E. Stawicki [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 125.

z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze[227], czy też izby lekarsko-weterynaryjne funkcjonujące w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych[228].

Warto w tym miejscu odnieść się do stosowanej niegdyś przez organ ochrony konkurencji i konsumentów praktyki, zgodnie z którą za przedsiębiorców nie uznawano oddziałów przedsiębiorców z innych państw członkowskich Unii Europejskiej[229]. Należy jednak stwierdzić, co potwierdza zmianę powyższego podejścia, że w ostatnim czasie Prezes UOKiK wydał szereg rozstrzygnięć, których adresatem były podmioty z innych państw członkowskich Unii Europejskiej[230]. Wydaje się także, że rozwiązanie tego zagadnienia można znaleźć w art. 1 ust. 2 uokik, który stanowi, że ustawa reguluje tryb i zasady przeciwdziałania m.in. praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów, jeżeli te praktyki wywołują lub mogą wywołać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Należy również wskazać, że w prawie wspólnotowym funkcjonuje tzw. zasada eksterytorialności, zgodnie z którą możliwe jest zastosowanie prawa krajowego (w tym przypadku uokik) w sytuacji, gdy niedozwolona praktyka została dokonana poza granicami kraju, jednak jej rzeczywiste lub potencjalne skutki odczuwane są lub będą na jego terytorium[231].

Istotnym elementem oceny aktywności przedsiębiorcy pod kątem stosowania przez niego praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest jego zachowanie. W pierwszym rzędzie należy wskazać, że okoliczność ta funkcjonuje na gruncie ustawy dopiero od dnia 16 kwietnia 2016 r. Wcześniej, poza posiadaniem przez podmiot, któremu zarzucane jest stosowanie niedozwolonych praktyk, statusu przedsiębiorcy, konieczne było podjęcie przez niego „działania" godzącego w zbiorowe interesy konsumentów.

Niezbędne wydaje się omówienie tego zagadnienia, głównie z uwagi na fakt, że obecnie przed SOKiK, SA w Warszawie, czy też SN prowadzonych jest wiele postępowań odwoławczych od decyzji Prezesa UOKiK wydanych na gruncie przepisów, definiujących praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów m.in. jako „działanie" przedsiębiorcy. Podkreślić w tym miejscu trzeba, że w doktrynie prawa konsumenckiego wskazywano wówczas, że przez pojęcie

[227] Tak również Sąd Antymonopolowy w wyroku z dnia 14 maja 1997 r., XVII Ama 11/97, niepublk.
[228] Tak również SOKiK w wyroku z dnia 9 listopada 2006 r., XVII Ama 123/00, Dz. Urz. UOKiK z 2001 r., Nr 3, poz. 131.
[229] D. Miąsik, *Publicznoprawna ochrona interesów konsumentów w Polsce – zalety i wady dotychczasowej praktyki (na przykładzie decyzji Prezesa UOKiK z 2010 r.)* [w:] R. Stefanicki (red.), *Potencjalne i rzeczywiste standardy ochrony prawnej konsumenta*, Wrocław 2011, s. 121.
[230] Przykładowo, wskazać można na szereg decyzji dotyczących wyrażenia zgody na dokonania koncentracji przedsiębiorców (por. m.in. decyzję Prezesa UOKiK z dnia 4 lipca 2018 r. DKK-110/2018; decyzja Prezesa UOKiK z dnia 29 czerwca 2018 r. DKK-107/2018), ale także w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (por. m.in. decyzję Prezesa UOKiK z dnia 22 grudnia 2017 DDK-8/2017).
[231] A. Stawicki, E. Stawicki [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 43.

„działania" przedsiębiorcy rozumie się także jego „zaniechanie"[232]. Wydaje się, że podstawowym argumentem przemawiającym za rozszerzającą wykładnią tego przepisu, może być zasadniczy cel definicji „praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów", a zatem doprowadzenie do sytuacji, w której pojęcie to obejmować będzie jak najszerszy katalog działań przedsiębiorców, potencjalnie naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Co istotne, podobną interpretację „działania" przedsiębiorcy przyjęto na gruncie ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji[233], która swoim zasięgiem obejmuje tak działania (wskazane przez ustawodawcę), jak i zaniechania (określone przez doktrynę)[234]. Wprawdzie powyższe stanowisko mogło budzić uzasadnione wątpliwości to jednak znalazło ono także potwierdzenie w orzecznictwie sądów[235].

Warto w tym miejscu odnieść się do stosowanej przez Prezesa UOKiK praktyki uzasadniania spełniania w konkretnych sprawach przesłanki „zachowania przedsiębiorcy". Analiza dorobku orzeczniczego organu ochrony konkurencji i konsumentów prowadzi do wniosku, że badanie zaistnienia takiej okoliczności odbywa się w wydawanych przez organ rozstrzygnięciach[236], ewentualnie, w kierowanych do przedsiębiorców szczegółowych uzasadnieniach zarzutów[237]. Takie działanie Prezesa Urzędu wydaje się o tyle uzasadnione, że dopiero na etapie wydawania decyzji administracyjnej (lub informowanie strony o zebranych ustaleniach faktycznych w postępowaniu), Prezes Urzędu dysponuje pełnym materiałem dowodowym, potwierdzającym zarówno status strony postępowania jako przedsiębiorcy, jak i pełną oceną bądź działania, bądź zaniechania tego podmiotu.

Wynikające z pewnych „niedociągnięć legislacyjnych"[238] wątpliwości interpretacyjne związane z tą przesłanką, usunięte zostały wraz z nowelizacją ustawy, która weszła w życie z dniem 16 kwietnia 2016 r. Od tego czasu praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów definiuje się jako godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy. Sformułowanie „zachowanie" – zgodnie ze znaczeniem

[232] D. Miąsik [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 753.
[233] Dz.U. z 2017 r., poz. 933, 1132, t.j.
[234] J. Szwaja [w:] J. Szwaja (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 141.
[235] Por. m.in. wyrok SOKiK z dnia 18 kwietnia 2011 r., XVII Ama 162/09 - treść wyroku dostępna na stronie www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 4 lipca 2018 r.)
[236] Por. Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 27 grudnia 2016 r., DDK-20/2016.
[237] Por. Szczegółowe Uzasadnienie Zarzutów z dnia 26 listopada 2016 r., SUZ-2/2016, s. 18.
[238] Pamiętać bowiem należy, że pomimo zdefiniowania „praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów" m.in. jako działanie przedsiębiorcy, ustawodawca wskazał w katalogu przykładowych praktyk nieuczciwe praktyki rynkowe, które stanowić mogą tak działanie, jak i zaniechanie. Stąd wskazać można na pewną niekonsekwencję ustawodawcy w zakresie przepisu art. 24 ust. 2 uokik (w brzmieniu obowiązującym przed 16 kwietnia 2016 r.).

słownikowym – oznacza „sposób bycia, maniery, obejście, postępowanie”[239], tak postępować można zatem aktywnie – poprzez działanie, jak i pasywnie – poprzez zaniechanie[240]. Dokonanie przez ustawodawcę modyfikacji znaczenia pojęcia „praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów” z pewnością eliminuje pewną nieścisłość występującą w omawianym przepisie. Ponadto, taką zmianę ocenić należy pozytywnie pod kątem przejrzystości i realizacji zadady pewności prawa.

2.2.3 Przesłanka „sprzeczności z prawem lub dobrymi obyczajami”

Kolejną okolicznością badaną przez organ ochrony konkurencji i konsumentów w trakcie analizy zachowania przedsiębiorcy pod kątem stosowania przez niego praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest sprzeczność tego zachowania z prawem lub dobrymi obyczajami. Jak już wcześniej wskazano, przesłanka ta została przez ustawodawcę wprowadzona do uokik stosunkowo niedawno. Wcześniej bowiem ustawa posługiwała się pojęciem „bezprawności”, które przez Prezesa UOKiK rozumiane było jako naruszenie przepisów innych ustaw, zasad współżycia społecznego oraz dobrych obyczajów[241]. Warto w tym miejscu wskazać, że sam projektodawca podnosił wówczas, że ustawa nie reguluje konstrukcji bezprawności działania przedsiębiorców, co pozwalało na szeroką interpretację tego pojęcia[242]. Bezprawność zatem – na gruncie obowiązującej wówczas uokik – oznaczała kolizję działania przedsiębiorcy z przepisami prawa[243]. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że ocena bezprawności działania przedsiębiorcy była dokonywana przez Prezesa UOKiK w oparciu o całokształt okoliczności konkretnego stanu faktycznego ustalonego w rezultacie podjętych przez ten organ działań. Dodatkowo, jak podnosi się w doktrynie, w przypadku podejrzenia stosowania przez przedsiębiorcę zakazanych na gruncie art. 24 ust. 1 uokik praktyk, nie mogły zachodzić żadne okoliczności usprawiedliwiające określone działanie przedsiębiorcy, tzn. działanie to nie mogło być dozwolone przez obowiązujące przepisy prawa, a także mogło nie stanowić wykonywania prawa podmiotowego, czy też działania w obronie uzasadnionego interesu[244]. Pogląd ten zdaje się pozostawać aktualny również na gruncie przepisów obowiązującej ustawy.

[239] W. Doroszewski, *Słownik Języka Polskiego*, Warszawa 1958-1962, hasło „zachowanie”.
[240] A. Wędrychowska-Karpińska, A. Wiercińska-Krużewska [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 630.
[241] Por. Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 10 stycznia 2007 r., RŁO-61-16/06/MD.
[242] Por. Uzasadnienie projektu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Druk sejmowy nr 366 (IV kadencja), s. 20.
[243] J. Szwaja, *Ustawa…*, Warszawa 2000, s. 117-118.
[244] M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 580.

Ponadto, wielokrotnie sam organ ochrony konkurencji i konsumentów w swoich rozstrzygnięciach wskazywał, że dodatkową przesłanką wyłączenia bezprawności działania przedsiębiorcy może być wykazanie przez niego braku zamiaru naruszenia interesów konsumentów[245]. Wątpliwości budzić może również uznanie zaprzestania przez przedsiębiorcę stosowania zakwestionowanej przez Prezesa UOKiK praktyki jako przesłanki wyłączenia sprzeczności z prawem, zwłaszcza w kontekście możliwości wydania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów decyzji, o której mowa w art. 27 ust. 1 uokik, tj. decyzji uznającej zachowanie przedsiębiorcy za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającej jednocześnie zaniechanie jej stosowania[246]. Warto w tym miejscu wskazać na przykład z orzecznictwa, zgodnie z którym bezprawne (tj. sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami) działanie (zachowanie) przedsiębiorcy dokonywane jednak na korzyść konsumenta może zwalniać przedsiębiorcę z konsekwencji naruszenia zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik[247], lecz nie z samego faktu dokonania takiego naruszenia.

Ustawodawca jednak, na skutek postulowanych przez SN zmian, zdecydował się znowelizować definicję „praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów" poprzez zastąpienie terminu „bezprawności" określeniem „sprzeczności z prawem lub dobrymi obyczajami". Jak już wcześniej sygnalizowano, główną przyczyną takiej zmiany było nadużywanie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów przesłanki bezprawności, w szczególności w kontekście podejmowanych przez przedsiębiorców działań sprzecznych z dobrymi obyczajami na gruncie usdg[248]. Ponadto, zmianę przepisów uzasadniano także, podnoszonym w orzecznictwie, zastrzeżeniem dotyczącym niesamodzielności przesłanki określonej w art. 24 ust. 2 uokik. Przykładowo, SN, w jednym ze swoich rozstrzygnięć, stwierdził, że ustawa antymonopolowa nie stanowiła samodzielnie o bezprawności praktyk, lecz bezprawność ta musiała wynikać z naruszenia innych norm, w tym także dobrych obyczajów[249]. Powyższe oznacza, że aby dane zachowanie przedsiębiorcy zostało uznane za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów musi być ono sprzeczne z prawem lub z dobrymi obyczajami, co jednocześnie nie

[245] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 maja 2008 r., DDK-6/2008.
[246] D. Miąsik [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 758.
[247] por. Wyrok SA w Warszawie z dnia 28 marca 2008 r., VI ACa 1098/07, Dz. Urz. UOKiK z 2008 r., Nr 3, poz. 32.
[248] Por. Uwagi SN do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego z dnia 29 kwietnia 2015 r., sygn. BSA III-021-138/15; wyrok SN z dnia 8 maja 2014 r., III SK 45/13 - treść wyroku dostępna na stronie www.sn.pl (dostęp na dzień 29 lipca 2018 r.).
[249] Wyrok SN z dnia 16 kwietnia 2015 r., III SK 24/14 - treść wyroku dostępna jest na stronie www.sn.pl (dostęp na dzień 5 lipca 2018 r.).

wyłącza sprzeczności jedynie z prawem lub jedynie z dobrymi obyczajami, albo zarówno z prawem, jak i z dobrymi obyczajami[250].

Przechodząc do analizy pierwszej z dwóch wskazanych w tej przesłance możliwości, tj. sprzeczności zachowania przedsiębiorcy z prawem, należy wskazać, że w doktrynie nadal traktuje się wprowadzoną przez ustawodawcę w 2016 r. okoliczność „sprzeczności z prawem" jako równoważnik obowiązującej wcześniej „bezprawności"[251]. Takie określenie wydaje się o tyle dopuszczalne, że również na gruncie uznk, która to definiuje czyn nieuczciwej konkurencji jako działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, owa sprzeczność utożsamiana jest także z „bezprawnością". Trafną definicję bezprawności wskazał w jednym ze swoich rozstrzygnięć SA w Poznaniu, który stwierdził, że „[b]ezprawność jest taką cechą działania, która polega na jego sprzeczności z normami prawa lub zasadami współżycia społecznego, bez względu na winę, a nawet świadomość sprawcy. Dla ustalenia przeto bezprawności działania wystarczy ustalenie, że określone działanie koliduje z przepisami prawa"[252]. Co istotne, dla uznania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów bezprawności (sprzeczności z prawem) działania przedsiębiorcy nie ma znaczenia strona podmiotowa czynu i stopień tej winy, a także świadomość funkcjonowania w porządku prawnym naruszonych norm czy przepisów[253].

W praktyce bezprawność zachowania przedsiębiorcy przejawiać się może sprzecznością z przepisami ustawowymi, np. popełnienie czynów zabronionych i zagrożonych karą (sankcją), sprzeczność z przepisami o charakterze administracyjnoprawnym; czy też sprzeczność z przepisami aktów niższego rzędu, takich jak rozporządzenia, lub akty prawa miejscowego[254]. Analiza orzecznictwa organu ochrony konkurencji i konsumentów prowadzi jednak do wniosku, że na gruncie uokik sprzeczność zachowania (więc tak działania, jak i zaniechania) przedsiębiorcy dotyczy przepisów zabezpieczających tak materialne, jak i niematerialne interesy konsumentów[255]. Ustawodawca w otwartym katalogu zachowań przedsiębiorców wskazanych w art. 24 ust. 2 pkt 1-3 uokik, wskazał uregulowane w odrębnych ustawach nieuczciwe praktyki rynkowe, czy też czyny nieuczciwej konkurencji. Zaznaczyć w tym miejscu jednak należy, że

[250] Podobnie: M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 582 i n.;
[251] A. Wędrychowska-Karpińska, A. Wiercińska-Krużewska [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 632.
[252] Wyrok SA w Poznaniu z dnia 24 czerwca 1992 r., I ACr 204/92, Wokanda 1993, Nr 2, s. 30.
[253] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 402. Okoliczności takie mogą być jednak uwzględnione przez organ ochrony konkurencji i konsumentów na etapie określania poziomu kary pieniężnej wymierzanej przedsiębiorcy na podstawie art. 106 ust. 1 pkt 2 uokik.
[254] J. Szwaja, M. Jasińska [w:] J. Szwaja (red.), *Ustawa…*, s. 150.
[255] Por. m.in. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 24 maja 2017 r., RŁO 1/2017, s. 14; decyzja Prezesa UOKiK z dnia 31 marca 2010 r., RWR 6/2010, s. 14.

wywodzenie bezprawności nieuczciwych praktyk rynkowych, czy też czynów nieuczciwej konkurencji, przez sam tylko fakt wskazania ich przez ustawodawcę w katalogu przykładowych – sprzecznych z prawem lub dobrymi obyczajami – praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, budzi poważne wątpliwości. Aby bowiem stwierdzić zaistnienie przesłanki sprzeczności z prawem konieczne jest sięgnięcie do innych niż uokik aktów prawnych, nakładających na przedsiębiorcę obowiązek określonego zachowania w relacjach z konsumentami[256]. Warto w tym miejscu wskazać również na orzeczenie SOKiK, w którym wskazano, że przepis „art. 24 ust. 2 uokik (…) nie ma samodzielnego znaczenia prawnego, lecz powinien być interpretowany i stosowany w określonym kontekście normatywnym"[257]. Jako dalsze przykłady naruszeń innych aktów prawnych spełniających przesłankę „sprzeczności z prawem" wskazać można chociażby: naruszenie ustawy z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta[258], czy też sprzeczność zachowania przedsiębiorcy z przepisami ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych[259].

Co istotne, naruszenie przez przedsiębiorcę przepisów może dotyczyć również aktów prawa unijnego, tak dyrektyw, jak i rozporządzeń. Jako przykład warto wskazać decyzję Prezesa UOKiK z dnia 12 października 2017 r. DOIK-5/2017, w której to organ ochrony konkurencji i konsumentów stwierdził naruszenie przez przedsiębiorcę (producenta suplementów diety) przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności[260].

Kolejną okolicznością, która może przesądzać o zakwalifikowaniu danego zachowania przedsiębiorcy jako praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów jest jego „sprzeczność z dobrymi obyczajami". Jak już wcześniej wskazano, przed dokonaniem przez ustawodawcę ostatniej nowelizacji uokik, naruszenie dobrych obyczajów zarówno w doktrynie prawa ochrony konkurencji i konsumentów, jak i w orzecznictwie sądów powszechnych uważane było jako przejaw bezprawności. Niemniej jednak, dla zapewnienia większej przejrzystości i usunięcia pojawiających się wątpliwości interpretacyjnych, ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie niejako odrębnej przesłanki niezbędnej do stwierdzenia stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów.

[256] Tak m.in. SN w uchwale z dnia 13 lipca 2006 r., III SZP 3/06, OSNP 2007, Nr 1-2, poz. 35.
[257] Wyrok SOKiK z dnia 23 czerwca 2006 r., XVII AmA 32/05, Dz. Urz. UOKiK z 2005 r., Nr 4, poz. 62.
[258] Dz.U. z 2017 r., poz. 683, t. j.; np. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 27 grudnia 2016 r., DDK-20/2016.
[259] Dz.U. z 2017 r., poz. 2003, t. j.; np. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 29 września 2017 r., RBG-5/2017.
[260] Dz.Urz. UE z dnia 22 listopada 2011 r. L 304 , s. 18-63.

Posługiwanie się przez ustawodawcę pojęciem „dobrych obyczajów" jest wyraźnie widoczne nie tylko na gruncie ogólnego prawa cywilnego, lecz również na gruncie prawa ochrony konkurencji i konsumentów. Nie tylko bowiem uokik posługuje się tym pojęciem – zostało ono użyte również w upnpr, uznk, czy wreszcie w kc w zakresie dotyczącym zakazu stosowania w obrocie konsumenckim niedozwolonych postanowień umownych.

W doktrynie wskazuje się, że „dobre obyczaje" są klauzulą generalną, którą zdefiniować można jako niedookreślony zwrot zawarty w przepisie prawnym oznaczającym pewne cechy funkcjonujące w jakiejś grupie społecznej, do których odsyła ów przepis przez nakaz uwzględniania ich przy ustaleniu stanu faktycznego podpadającego pod daną normę[261]. Zasadniczym celem ustawodawcy wprowadzającego do aktów prawnych klauzule generalne jest zwiększenie elastyczności przepisów i zapewnienie swego rodzaju luzu decyzyjnego organom stosującym dane przepisy[262]. Ponadto, zastosowanie tego pojęcia w aktach prawnych prowadzi do swego rodzaju zniesienia odpowiedzialności prawodawcy za treść stanowionego przez niego prawa[263]. Samo sformułowanie „dobrych obyczajów" jest natomiast kalką językową z obowiązującej już w prawie rzymskim klauzulą *boni mores*, która oznaczała wówczas „zwyczajowe zasady uczciwego postępowania, ogólnie akceptowane w społeczeństwie"[264]. Warto również wskazać na jedną z wypracowanych w orzecznictwie definicji omawianej klauzuli generalnej, zgodnie z którą dobre obyczaje są swego rodzaju normami zwyczajowymi i moralnymi mającymi zastosowanie chociażby w działalności gospodarczej, do których dany przepis prawa odsyła, a które przez to nie mieszczą się w ramach systemu prawa[265].

Definicją, która wydaje się być najbardziej zbliżona do materii uregulowanej w ustawie, jest definicja zaproponowana przez Z. Radwańskiego, który interpretuje klauzulę „dobrych obyczajów" jako zespół norm pozaprawnych, moralnych i obyczajowych, przyjętych w stosunkach gospodarczych w celu realizacji takich wartości, jak lojalność, rzetelność i fachowość[266]. Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów ustawy klauzula „dobrych

[261] Z. Radwański, W. Zieliński [w:] M. Safjan, *System prawa prywatnego. Tom I. Prawo cywilne – część ogólna.*, Warszawa 2007, s. 335.
[262] E. Łętowska, *Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, PiP 2011, Nr 7-8, s. 17.
[263] T. Leszczyński, *Dobre obyczaje zamiast zasad współżycia społecznego*, Rzeczpospolita, wydanie z dnia 30 stycznia 1998 r.
[264] W. Litewski, *Słownik encyklopedyczny języka rzymskiego*, Kraków 1998, s. 30.
[265] Wyrok SA w Warszawie z dnia 15 lutego 2011 r., I ACa 852/10 – treść wyroku dostępna na stronie www.waw.sa.gov.pl (dostęp na dzień 5 lipca 2018 r.).
[266] Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2005, s. 156.

obyczajów" interpretowana powinna być jako pewnego rodzaju odesłanie do systemu norm pozaprawnych, opierających się na powszechnie akceptowanych wartościach[267].

Warto w tym miejscu także odnieść się do swego rodzaju „klauzul generalnych" występujących w aktach wtórnego prawa unijnego dotyczących ochrony praw konsumentów. Wskazać przykładowo można na dyrektywę 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącą nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym[268], która posługuje się sformułowaniem „staranności zawodowej" rozumianej jako „standard dotyczący szczególnej wiedzy i staranności, których można w racjonalny sposób oczekiwać od przedsiębiorcy w jego relacjach z konsumentami, zgodnie z uczciwymi praktykami rynkowymi i/lub ogólną zasadą dobrej wiary w zakresie jego działalności". Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu użyte przez unijnego ustawodawcę sformułowanie „staranności zawodowej" obejmować ma tak normy prawne i zwyczaje handlowe, jak i kodeksy postępowania stworzone w ramach samoregulacji i samokontroli[269]. Wydaje się zatem, że podobnie jak wskazane w art. 24 ust. 1 uokik „dobre obyczaje" również obowiązująca na poziomie unijnym „staranność zawodowa" obejmuje zarówno przepisy prawa, jak i normy pozaprawne, w tym także praktyki i zwyczaje handlowe oraz kodeksy postępowania[270].

Należy jednak zastanowić się w szczególności nad znaczeniem klauzuli „dobrych obyczajów" ocenianej w kontekście stosowania przez przedsiębiorców praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Tytułem ogólnego wprowadzenia wskazać można na orzeczenie SOKiK, w którym wskazano, że „istotą pojęcia dobrego obyczaju jest szacunek dla drugiego człowieka. W stosunkach z konsumentami powinien on wyrażać się właściwym informowaniem o przysługujących uprawnieniach, niewykorzystywaniu uprzywilejowanej pozycji profesjonalisty i rzetelnym traktowaniu partnerów umów"[271]. Powyższe oznacza, że jako sprzeczne z dobrymi obyczajami może zostać uznane zachowanie przedsiębiorcy polegające na niedostatecznym przekazywaniu konsumentom wymaganych przepisami prawa i przyjętą praktyką handlową informacji, czy też nieuczciwe traktowanie słabszych uczestników rynku. Stwierdzenie to zdaje się potwierdzać stanowisko SN, który stwierdził, że „sprzeczne z dobrymi obyczajami są działania, które zmierzają do niedoinformowania, dezorientacji, wywołania

[267] Podobnie: Z. Radwański, W. Zieliński, *op. cit.*, s. 340; por. także: R. Stefanicki, *Klauzula dobrych obyczajów jako kluczowa konstrukcja w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, Pr. Sp. 2000, Nr 7-9.
[268] Dz. Urz. UE z 11 czerwca 2005 r. L 149, s. 22.
[269] W. Veelken, *Kundenfang gegenüber dem Verbraucher, Bemerkungen zum EG-Richlinienentwurf über unlautere Geschäftsprakiken*, Wettbewerb in Recht und Praxis 2004, nr 1, s. 15.
[270] Podobnie: M. Sieradzka, *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 75 i n.
[271] Wyrok SOKiK z dnia 23 lutego 2006 r., XVII AmA 118/04, Dz. Urz. UOKiK z 2006 r., Nr 2, poz. 31.

błędnego przekonania u klienta, wykorzystania jego niewiedzy lub naiwności […], czyli takie działanie, które potocznie określone jest jako nieuczciwe, nierzetelne, odbiegające in minus od przyjętych standardów postępowania”[272]. Oznacza to, że zachowanie przedsiębiorcy, przejawiające się zarówno jako działanie, jak i zaniechanie, może być sprzeczne z dobrymi obyczajami, jeżeli narusza ogólnie przyjęte standardy postępowania przedsiębiorcy. Stwierdzenie to zdaje się potwierdzać stanowisko organu ochrony konkurencji i konsumentów, który stwierdził, że „dobre obyczaje odczytuje się najczęściej w ujęciu ekonomiczno-funkcjonalnym, przywiązującym wagę nie do przestrzegania dobrych obyczajów „w ogóle”, lecz do zachowania przedsiębiorców w działalności gospodarczej, odchodząc od dokonywania oceny z punktu widzenia ogólnych zasad etyczno-moralnych, gdzie istotne kryterium stanowiło poczucie godności ogółu ludzi myślących sprawiedliwie i słusznie”[273].

Należy jednak pamiętać, że ocena zachowania przedsiębiorcy dokonywana pod kątem naruszenia przez niego zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik powinna być oparta o inne kryteria, aniżeli badanie działalności takiego podmiotu w zakresie stosowania przez niego nieuczciwych praktyk rynkowych. Jakkolwiek zarówno uokik, jak i upnpr posługuje się sformułowaniem „dobrych obyczajów” to jednak w przypadku praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów niezbędne jest rozstrzygnięcie, czy owa sprzeczność zachowania przedsiębiorcy z dobrymi obyczajami godzi w zbiorowe interesy konsumentów. Oznacza to zatem, że pojęcie „dobrych obyczajów” wskazane w art. 24 ust. 2 uokik powinno być rozpatrywane w kontekście możliwości godzenia w zbiorowe interesy słabszych uczestników rynku, a nie – jak ma to miejsce na gruncie upnpr – w zakresie istotnego zniekształcenia lub możliwości zniekształcenia zachowania rynkowego przeciętego konsumenta.

Warto w tym miejscu także wskazać na obowiązujące przed dniem 16 kwietnia 2016 r. stanowisko doktryny, zgodnie z którym samo naruszenie przez przedsiębiorcę dobrych obyczajów mogło być uznawane za działanie bezprawne, spełniające przesłankę określoną w art. 24 ust. 2 uokik[274].

Prezes UOKiK kilkukrotnie w swoich rozstrzygnięciach wskazywał na możliwości naruszenia przez przedsiębiorcę klauzuli generalnej „dobrych obyczajów”[275]. Większość z wydawanych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów decyzji administracyjnych dotyczyła jednak

[272] Wyrok SN z dnia 13 lipca 2005 r., sygn. I CK 832/04, Biuletyn SN 2006, Nr 2, s. 86.
[273] Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 28 sierpnia 2017 r. RPZ 4/2017.
[274] A. Wędrychowska-Karpińska, A. Wiercińska-Krużewska [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 539.
[275] Por. m.in. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 4 grudnia 2014 r. nr RWR 37/2014; decyzja Prezesa UOKiK z dnia 31 grudnia 2015 r. nr RWA-29/2015.

zachowań przedsiębiorców sprzecznych z dobrymi obyczajami, stanowiących jednak nieuczciwe praktyki rynkowe w rozumieniu upnpr lub czyny nieuczciwej konkurencji w rozumieniu uznk, przez co badanie niezgodności działań bądź zaniechań przedsiębiorców przeprowadzane było w oparciu o nieco inne kryteria. Niemniej jednak, wskazać można na następujące rozstrzygnięcia organu ochrony konkurencji i konsumentów, w których to konkretne – zaktualizowane na potrzeby danych stanów faktycznych – zachowania przedsiębiorców uznane zostały za praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów.

W pierwszej kolejności można zwrócić uwagę na decyzję Prezesa UOKiK z dnia 18 lipca 2016 r. – DDK 17/2016, w której to organ uprawdopodobnił, że naruszenie dobrych obyczajów stanowić może długotrwałe rozpatrywanie reklamacji konsumentów. W rozstrzygnięciu tym określono, że zgodnie z dobrym obyczajem w przedmiotowej sprawie reklamacje konsumentów powinny być rozpatrywane w terminach wynikających z treści stosunku zobowiązaniowego i zasad dobrych praktyk przyjętych w sektorze bankowym[276].

Dalej odnieść się można do rozstrzygnięcia Prezesa UOKiK dotyczącego świadczenia usług przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego[277]. W omawianej decyzji organ ochrony konkurencji i konsumentów stwierdził za sprzeczne z dobrymi obyczajami działanie przedsiębiorcy polegające na niewydawaniu konsumentom dokumentów umowy po zawarciu umowy lub potwierdzenia zawarcia kontraktu. Prezes UOKiK stwierdził w tym rozstrzygnięciu, że dobre obyczaje nakazują, aby kontrahenci przedsiębiorcy otrzymali wszystkie dokumenty dotyczące nawiązanego z nim stosunku umownego, które określają strony tego stosunku, jego przedmiot oraz zakres.

Innym działaniem przedsiębiorcy uznanym za naruszające dobre obyczaje było proponowanie konsumentom „jednostronnych modyfikacji umów zawartych na czas oznaczony oraz ich późniejsze wprowadzenie, mimo że ze swojej natury umowy te jako zobowiązania terminowe nie powinny podlegać żadnym jednostronnym modyfikacjom, szczególnie w wyniku działania silniejszej strony kontraktu”[278]. Prezes UOKiK uznał, że takie zachowanie mogło prowadzić do wywołania u konsumentów-kontrahentów przedsiębiorcy błędnego przeświadczenia dotyczącego możliwości wprowadzenia przez dostawcę usług jednostronnej zmiany umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych, bez możliwości jej kontynuowania na dotychczasowych warunkach.

[276] Omawiane rozstrzygnięcie dotyczyło zakwestionowanej przez Prezesa UOKiK praktyki przedsiębiorcy działającego w sektorze usług finansowych (bankowych).
[277] Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 20 grudnia 2016 r. RPZ 10/2016.
[278] Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 28 sierpnia 2017 r. RPZ 4/2017.

Sprzeczność z dobrymi obyczajami dostrzeżona została w działaniu przedsiębiorcy polegającym na wprowadzającym w błąd sposobie prezentacji komunikatu reklamowego w ten sposób, że wskazówka objaśniająca w reklamie telewizyjnej lub zewnętrznej była nieczytelna[279]. W sprawie tej dobre obyczaje ocenione zostały jako „prawo do rzetelnej i jednoznacznej informacji, jaką w ramach przekazu reklamowego profesjonalista-przedsiębiorca powinien kierować do przeciętnego konsumenta (dostatecznie poinformowanego, ostrożnego i uważnego)".

Warte odnotowania rozumienie klauzuli „dobrych obyczajów" zaprezentowane zostało w decyzji Prezesa UOKiK z dnia 5 sierpnia 2011 r., w której to organ ochrony konkurencji i konsumentów zarzucił przedsiębiorcy stosowanie czynu nieuczciwej konkurencji. W rozstrzygnięciu tym dobre obyczaje interpretowane były jako szeroko rozumiany „szacunek dla drugiego człowieka, w dobrych zwyczajach kupieckich przejawiający się w obowiązku rzetelnego i rzeczowego informowania i wyjaśniania klientom istoty świadczonych usług oraz podejmowania działań budzących zaufanie oraz zapewniających poszanowanie godności klientów z zachowaniem zasady profesjonalizmu i staranności". Wprawdzie dobre obyczaje w przedmiotowej sprawie oceniane były pod kątem popełnienia przez przedsiębiorcę czynu nieuczciwej konkurencji, to jednak zaprezentowane stanowisko Prezesa UOKiK pozwala na wskazanie generalnego podejścia organu ochrony konkurencji i konsumentów do znaczenia klauzuli „dobrych obyczajów".

2.2.4 Przesłanka „godzenia w zbiorowe interesy konsumentów".

Kolejną przesłanką, której spełnienie jest niezbędne do stwierdzenia stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, jest wykazanie, że dane zachowanie przedsiębiorcy godzi w zbiorowe interesy konsumentów. Ustawodawca na gruncie uokik w żaden sposób nie definiuje „godzenia w zbiorowe interesy konsumentów". Jedyną formą doprecyzowania tego pojęcia jest treść art. 24 ust. 3 uokik, zgodnie z którym nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma indywidualnych interesów konsumentów. Niemniej jednak, poza swego rodzaju „ilościową" wskazówką ustawodawcy, wykładnia tego pojęcia pozostawiona została organom stosującym przepisy ustawy.

Analiza przesłanki godzenia w zbiorowe interesy konsumentów może zostać przeprowadzona dwuetapowo. W pierwszej kolejności zastanowić się należy nad znaczeniem użytego w omawianym przepisie słowa wskazującego na „godzenie" zachowania przedsiębiorcy

[279] Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 28 grudnia 2010 r. DDK 21/2010.

w zbiorowe interesy konsumentów. Następnie szczegółowej analizy wymaga przyjęte w doktrynie oraz w orzecznictwie znaczenie „zbiorowych interesów konsumentów".

Ustawodawca w treści art. 24 ust. 2 uokik posłużył się określeniem „godzenie", które traktować można jako swego rodzaju „łącznik" pomiędzy sprzecznym z prawem lub dobrymi obyczajami zachowaniem przedsiębiorcy, a zbiorowym interesem konsumentów[280]. Oznacza to zatem, że stwierdzenie to służy wskazaniu związku pomiędzy zakwestionowanym działaniem lub zaniechaniem przedsiębiorcy, a ochroną zbiorowych interesów konsumentów. W nauce publicznego prawa konsumenckiego zaobserwować można dwa nurty dotyczące rozumienia słowa „godzenie". Z jednej strony autorzy dopuszczają możliwość szerokiej interpretacji tego sformułowania, obejmującej tak samo naruszenie, jak i zagrożenie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów[281]. Z drugiej strony proponuje się jednak literalną wykładnię słowa „godzenie", która ogranicza ten termin wyłącznie do faktycznego naruszenia tych interesów[282]. Jakkolwiek „dosłowna" wykładnia omawianego przepisu rzeczywiście prowadzić może do wniosku, że owe „godzenie" dotyczy wyłącznie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, to jednak zarówno stanowisko prezentowane przez organ ochrony konkurencji i konsumentów, jak i przez sądy powszechne, dopuszczają możliwość rozszerzającej interpretacji tego sformułowania. Przykładowo, wskazać można chociażby na rozstrzygnięcie Prezesa UOKiK[283], w którym to stwierdzono, że „[n]aruszenie zbiorowego interesu konsumentów oznacza zatem narażenie na uszczerbek interesów znacznej grupy lub wszystkich konsumentów, poprzez stosowaną przez przedsiębiorcę praktykę, obejmującą tak działania, jak i zaniechania". Za tego rodzaju rozumieniem pojęcia „godzenie" opowiedział się również SOKiK, który podniósł, że do uznania danej praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów wystarczy potencjalne zagrożenie takiego naruszenia[284].

Co istotne, ograniczenie interpretacji tego przepisu wyłącznie do faktycznego naruszenia zbiorowych interesów słabszych uczestników rynku jawi się jako sprzeczne z ogólnym celem ochrony konsumentów podejmowanej w interesie publicznym, którym bezsprzecznie jest eliminowanie z obrotu konsumenckiego praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Nieuzasadnione bowiem wydaje się sprowadzenie obowiązku organów władzy publicznej

[280] M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 584.
[281] Tak: D. Miąsik [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 758; M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 584,
[282] Tak: C. Banasiński, I. Wesołowska, *Ochrona zbiorowych interesów konsumentów* [w:] C. Banasiński (red.), *Standardy wspólnotowe w polskim prawie ochrony konsumenta*, Warszawa 2004, s. 279; M. Olczyk [w:] K. Kohutek (red.), K. Korus (red.), S. Szuster (red.), *Komentarz do ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*, Komentarz do art. 23a uokik, LEX/el 2002.
[283] Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 19 lipca 2012 r., RBG-15/2012.
[284] Wyrok SOKiK z dnia 25 marca 2010 r., XVII Ama 43/09, Dz. Urz. UOKiK z 2010 r., Nr 3, poz. 19.

w zakresie publicznoprawnej ochrony konsumentów wyłącznie do zachowań przedsiębiorców, które przejawiają się rzeczywistym naruszeniem ich zbiorowych interesów. Przyjęcie takiej wykładni art. 24 ust. 2 uokik zawęziłoby dodatkowo zakres możliwości podejmowania przez Prezesa UOKiK działań wskazanych w ustawie. Dlatego też stwierdzić należy, że – przy uwzględnieniu nadrzędnego celu publicznoprawnej ochrony konsumentów – uzasadnione jest interpretowanie terminu „godzenia" zarówno jako rzeczywiste, jak i chociażby potencjalne naruszenie zbiorowych interesów konsumentów[285].

Kolejnym etapem analizy przesłanki „godzenia w zbiorowe interesy konsumentów" jest rozważenie znaczenia i charakteru owych zbiorowych interesów konsumentów. W pierwszej kolejności należy szczególnie podkreślić fundamentalny charakter tej okoliczności przy określaniu przez organ ochrony konkurencji i konsumentów zasadności podejmowanych przez niego działań[286]. Rozstrzygnięcie bowiem przez Prezesa UOKiK, czy zachowanie przedsiębiorcy godzi w zbiorowe interesy konsumentów jest warunkiem *sine que non* uznania praktyki stosowanej przez takiego przedsiębiorcę za naruszającą zakaz określony w art. 24 ust. 1 uokik. Dalej zwrócić należy uwagę na zasadnicze cechy zbiorowych interesów konsumentów.

Na podstawie popełnionej powyżej analizy, wyróżnić można trzy podstawowe aspekty ochrony zbiorowych interesów konsumentów podejmowanej przez Prezesa UOKiK na gruncie uokik, które pozwolą na sformułowanie elementów składających się na „zbiorowe interesy konsumentów", o których mowa w art. 24 ust. 2 uokik: (i) abstrakcyjność podmiotu chronionego, (ii) generalność stosowanej przez przedsiębiorcę praktyki, a także (iii) naruszenie ekonomicznych lub pozaekonomicznych interesów konsumentów.

W pierwszej kolejności podnieść należy, że podejmowana przez Prezesa UOKiK ochrona zbiorowych interesów konsumentów ukierunkowana jest na zabezpieczenie interesów abstrakcyjnej grupy podmiotów (konsumentów). Oznacza to, że zbiorowy interes konsumentów rozumiany jest w sposób abstrakcyjny, obejmujący większy zakres aniżeli suma indywidualnych interesów konsumentów[287]. Trafną definicję abstrakcyjnego rozumienia tego pojęcia przedstawił SN, w którego ocenie naruszenie zbiorowych interesów konsumentów ma miejsce wówczas, gdy potencjalną praktyką może być dotknięty każdy (abstrakcyjny, niedookreślony) konsument

[285] Por. M. Sieradzka, *Wykładnia pojęcia „zbiorowy interes konsumentow" na tle orzecznictwa*, Glosa 2008, Nr 3, s. 102; M. Sieradzka, Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2010 r. VI Aca 1323/09, LEX nr 127996.
[286] D. Miąsik, *Publicznoprawna ochrona interesów konsumentów w Polsce…*, s. 127.
[287] M. Sieradzka [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 662.

w analogicznych okolicznościach[288]. Trafna wydaje się teza sformułowana w orzecznictwie, zgodnie z którą istotą działania Prezesa UOKiK w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów jest badanie działań przedsiębiorców, jako praktyki wobec zbiorowości, a nie wobec indywidualnych konsumentów[289].

Realizowana zatem przez Prezesa UOKiK ochrona zbiorowych interesów konsumentów nie dotyczy zabezpieczenia interesów poszczególnych uczestników rynku, lecz ma zasięg znacznie szerszy, obejmujący potencjalnie nieograniczony krąg konsumentów[290]. Takie rozumienie zakresu podmiotowego ochrony zbiorowych interesów konsumentów prezentowane jest również w orzecznictwie. Wskazać chociażby można na wyrok SOKiK w którym stwierdzono, że naruszenie zbiorowych interesów konsumentów odnosi się do nieokreślonego, szerokiego kręgu osób[291]. Warto w tym miejscu przytoczyć dwa rozstrzygnięcia Prezesa UOKiK, w których to podjęto się próby zdefiniowania – na gruncie konkretnego stanu faktycznego danej sprawy – zbiorowych interesów konsumentów.

I tak, w decyzji Prezesa UOKiK z dnia 26 kwietnia 2013 r., DDK-2/2013 stwierdzono, że naruszenie zbiorowych interesów konsumentów wystąpiło w przypadku, w którym to działanie przedsiębiorcy nie dotyczyło interesów poszczególnych, jednostkowych osób, lecz odnosiło się do naruszonych uprawnień szerokiego kręgu usługobiorców, których sytuacja była wspólna i identyczna. Natomiast w decyzji Prezesa UOKiK z dnia 10 kwietnia 2008 r., DDK-18/2008, organ ochrony konkurencji i konsumentów stwierdził, że zbiorowy interes konsumentów realizuje się poprzez fakt, iż potencjalnie wszyscy odbiorcy reklam (nieograniczona grupa konsumentów, a nie tylko obecnych abonentów Spółki) zostali dotknięci tym naruszeniem. Oznacza to zatem, że zbiorowe interesy konsumentów, o których mowa w art. 24 ust. 1 uokik dotyczą potencjalnych, niezindywidualizowanych konsumentów dotkniętych sprzecznym z prawem lub dobrymi obyczajami zachowaniem przedsiębiorcy.

Następnym elementem definicji zbiorowych interesów konsumentów jest generalny charakter praktyki stosowanej przez przedsiębiorcę. Sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy musi mieć bowiem generalny charakter, a zatem nie może być skierowane do wyłącznie z góry określonego, zindywidualizowanego podmiotu, a także nie powinno przybierać jednorazowego charakteru. Generalność praktyk naruszających zbiorowe

[288] Wyrok SN z dnia 29 maja 2001 r., I CKN 1217/98, OSNC 2002, Nr 1, poz. 13.
[289] Wyrok SA w Warszawie z dnia 28 marca 2008 r., VI ACa 1098/07, Dz. Urz. UOKiK z 2008 r., Nr 3, poz. 32.
[290] A. Wędrychowska-Karpińska, A. Wiercińska-Krużewska [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 643.
[291] Wyrok SOKiK z dnia 20 listopada 2006 r., XVII Ama 39/06 – treść wyroku dostępna na stronie www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 4 lipca 2018 r.); M. Szydło, *Publicznoprawna ochrona…*, s. 794.

interesy konsumentów trafnie została opisana w wyroku SN, w którym stwierdzono, że praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów jest bowiem takie zachowanie przedsiębiorcy, które podejmowane jest w warunkach wskazujących na powtarzalność zachowania w stosunku do indywidualnych konsumentów wchodzących w skład grupy, do której adresowane są zachowania przedsiębiorcy, w taki sposób, ze potencjalnie ofiarą takiego zachowania może być każdy konsument będący klientem lub potencjalnym klientem przedsiębiorcy[292]. Działanie bądź zaniechanie przedsiębiorcy, stanowiące praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, nie może być skierowane do wyłącznie jednostkowego konsumenta. Warto w tym miejscu wskazać, że dla stwierdzenia przez Prezesa UOKiK stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów bez znaczenia pozostawać powinna liczba ujawnionych konsumentów dotknięta daną aktywnością przedsiębiorcy. Jak zresztą wskazał sam organ ochrony konkurencji i konsumentów w jednym ze swoich rozstrzygnięć, pojedynczy przypadek ujawnienia naruszenia uprawnień konsumentów może być przejawem często lub nawet powszechnie stosowanej praktyki naruszającej zbiorowe interesy słabszych uczestników rynku[293]. Wymóg generalności (powszechności) stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów był podonoszony także w orzecznictwie. SA w Warszawie w jednym ze swoich rozstrzygnięć stwierdził, że „[z]e zbiorowymi interesami konsumentów będziemy mieć do czynienia wówczas, gdy działania przedsiębiorcy są powszechne i mogą dotknąć każdego potencjalnego konsumenta będącego kontrahentem przedsiębiorcy”[294]. Oznacza to, że generalność (powszechność) danego zachowania przedsiębiorcy przejawia się tym, że skierowane jest ono (lub wywiera skutki) w odniesieniu do bliżej nieokreślonego kręgu konsumentów.

Przesłanka generalności (powszechności) praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów wskazywana jest jako niezbędny element ochrony konsumentów podejmowanych w interesie publicznym[295]. Co więcej, generalny charakter zakwestionowanego przez organ ochrony konkurencji i konsumentów zachowania przedsiębiorcy utożsamiany jest nawet z naruszeniem – niezbędnego dla podjęcia przez Prezesa UOKiK działań – interesu publicznego. Nie wydaje się jednak, aby tego rodzaju teza była prawidłowa[296]. Należy bowiem pamiętać, że ocena, czy w danej sprawie występuje interes publiczny przeprowadzana jest w oparciu o inne kryteria,

[292] Wyrok SN z dnia 10 kwietnia 2008 r., III SK 27/07 – treść wyroku dostępna jest na stronie www.sn.pl (dostęp na dzień 5 lipca 2018 r.).
[293] Por. np. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 6 czerwca 2007 r., RKR-51/2007.
[294] Wyrok SA w Warszawie z dnia 28 lipca 2011 r., VI ACa 1302/10 – treść wyroku dostępna na stronie www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 5 lipca 2018 r.).
[295] A. Jurkowska, *O „prywatyzacji” prawa wspólnotowego i jej skutkach*, EPS 2006, nr 9, s. 12-13.
[296] Tak również: D. Miąsik [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 760.

aniżeli analiza powszechności (generalności) zachowania przedsiębiorcy. Dokonywane przez organ ochrony konkurencji i konsumentów badanie wystąpienia interesu publicznego w podjęciu wskazanych w uokik działań powinno się odbywać jeszcze przed rozpoczęciem jakiejkolwiek aktywności ze strony tego organu. Tymczasem ocena generalności (powszechności) praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów przeprowadzana może być wyłącznie po zakończeniu postępowania dowodowego i zebraniu odpowiedniego materiału dowodowego (np. w postaci skarg konsumentów lub innych dokumentów wskazujących na powtarzalność i brak indywidualizacji zachowania przedsiębiorcy) w konkretnej sprawie.

Istotnym aspektem analizy zachowania przedsiębiorcy pod kątem stosowania przez niego zakazanej na gruncie art. 24 ust. 1 uokik praktyki jest rozważenie naruszenia przez dane działanie bądź zaniechanie interesów konsumentów. Na konieczność wyodrębnienia w trakcie analizy zachowania przedsiębiorcy przez organ ochrony konkurencji i konsumentów naruszenia interesów konsumentów wskazywał także SN w jednym ze swoich rozstrzygnięć[297]. W doktrynie wskazuje się, że interesem konsumentów jest określona relacja pomiędzy możliwością zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych obywateli a oceną tych możliwości od strony indywidualnych korzyści, jakie przynoszą one konsumentom[298]. Interesy konsumentów skategoryzować można z uwzględnieniem następujących kryteriów: podstawy tych interesów oraz ich ekonomicznego znaczenia. Wydaje się, że na tej podstawie wyróżnić można następujące rodzaje interesów konsumentów: (i) interes faktyczny, (ii) interes prawny, (iii) interes ekonomiczny, oraz (iv) interes pozaekonomiczny.

O interesie faktycznym można mówić wówczas, gdy konsument jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem danej sprawy, lecz nie może poprzeć tego zainteresowania przepisami powszechnie obowiązującego prawa, będącego zarazem podstawą żądania stosownej czynności organu administracji publicznej[299]. Tak należy również zakwalifikować wszelkiego rodzaju subiektywne potrzeby konsumentów[300], niepodparte żadną podstawą prawną. Interes prawny natomiast występuje w sytuacji, w której określone potrzeby prawne zostały uznane

[297] Por. Wyrok SN z dnia 3 października 2013 r., III SK 50/12, OSNP 2014, Nr 12, poz. 172; wyrok SN z dnia 16 kwietnia 2015 r., III SK 24/14, LEX nr 1747354

[298] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 396-399. Tak również: M. Szydło, *Publicznoprawna ochrona…,* s. 793. W doktrynie występuje również pogląd, zgodnie z którym negowane jest uznawanie interesów konsumentów jako pewien wyznacznik ich potrzeb. Nie wydaje się jednak, aby takie podmiot znajdował uzasadnienie w orzecznictwie antymonopolowym, czy w stanowiskach doktryny, tak: I. Wesołowska, *Przesłanki uznania praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów* [w:] iKAR 2014, nr 4(3). M. Sieradzka proponuje nawet uznanie nie tylko potrzeby, lecz również i korzyści konsumentów jako przejaw ich interesu, tak: M. Sieradzka [w:] M. Sieradzka (red.), K. Kohutek (red.), *Ustawa…*, s. 595.

[299] Tak: NSA w wyroku z dnia 19 stycznia 1996 r., SA/Łd 1843/96, CBOSA.

[300] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 396-399.

za „godne ochrony”[301], a zatem znajdują odzwierciedlenie w obowiązujących przepisach prawa[302]. To właśnie naruszenie interesów prawnych, uznanych przez ustawodawcę za wrażliwe i wymagające odpowiedniej – publicznoprawnej – ochrony i zabezpieczenia, stanowić może podstawę do podjęcia przez Prezesa UOKiK działań przewidzianych w ustawie[303]. Organ ochrony konkurencji i konsumentów wielokrotnie w swoich rozstrzygnięciach wskazywał, że podejmowane przez niego – na podstawie art. 24 ust. 1 uokik – aktywności zmierzają do „ochrony prawnie uzasadnionych interesów konsumentów”[304]. Warte odnotowania jest, że również w doktrynie prezentowany jest pogląd, zgodnie z którym przesłanka naruszenia prawnych interesów konsumentów stawiana jest na równi z przesłanką sprzeczności z prawem zachowania przedsiębiorcy[305]. Wydaje się jednak, że takie stanowisko jest zbyt daleko idące. Na etapie oceny zachowania uczestnika obrotu gospodarczego pod kątem sprzeczności z prawem, organ ochrony konkurencji i konsumentów dokonuje subsumpcji ustalonego w sprawie stanu faktycznego pod odpowiednią normę zawartą w przepisach powszechnie obowiązującego prawa. Tymczasem, na gruncie oceny naruszenia prawnych interesów konsumentów, Prezes UOKiK ocenia skutki danego działania bądź zaniechania przedsiębiorcy, pod kątem jego godzenia w (zbiorowe) prawnie chronione interesy konsumentów. W dorobku orzecznictwa antymonopolowego wielokrotnie podkreślano, że sprzeczność z prawem działania przedsiębiorcy nie zawsze oznaczać musi naruszenie prawnych interesów konsumentów[306], co w konsekwencji nie pozwoli na uznanie takiego zachowania uczestnika obrotu gospodarczego za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów.

Prezes UOKiK w swoich rozstrzygnięciach często wskazuje na związek stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów z naruszeniem ich ekonomicznych lub pozaekonomicznych interesów. Wprawdzie naruszenie interesów tego rodzaju nie może stanowić jedynej przesłanki uznania danego zachowania przedsiębiorcy za sprzeczne z art. 24 ust. 1 uokik, to jednak formułowanie – na gruncie konkretnych spraw – ekonomicznych i pozaekonomicznych interesów konsumentów ocenić należy pozytywnie, bowiem w konsekwencji wskazywane są materialne bądź niematerialne (osobiste) skutki stosowania przez przedsiębiorców zakazanych praktyk.

[301] Por. uchwała SN z dnia 13 lipca 2006 r., III SZP 3/06, OSNP 2007, Nr 1-2, poz. 35.
[302] Por. T. Rowiński, *Interes prawny w procesie cywilnym i postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971, s. 20.
[303] Tak również M. Szydło, *Publicznoprawna ochrona zbiorowych interesów konsumentów…*, s. 792.
[304] Por. np. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 28 maja 2013 r., RWA-10/2013, decyzja Prezesa UOKiK z dnia 19 lipca 2012 r., RBG-15/2012.
[305] Tak np. M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 596.
[306] Wyrok SN z dnia 3 października 2013 r., III SK 50/12, OSNP 2014, Nr 12, poz. 172.

Zachowania przedsiębiorców naruszające ekonomiczne interesy konsumentów – sprzeczne jednocześnie z zakazem wyrażonym w art. 24 ust. 1 uokik – wymierzone są najczęściej w ich interesy finansowe, co w konsekwencji prowadzi do pewnego rodzaju uszczuplenia majątku konsumentów. Jako przykład decyzji Prezesa UOKiK[307], w której stwierdzono naruszenie interesów ekonomicznych konsumentów wskazać można rozstrzygnięcie, w którym to na skutek stosowania przez przedsiębiorcę zakwestionowanej praktyki konsument – po wypowiedzeniu umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych zawartej z przedsiębiorcą, któremu zarzucono stosowanie praktyki – niekoniecznie korzystał z usług telekomunikacyjnych oferowanych przez innego przedsiębiorcę na równie korzystnych warunkach. Tymczasem o interesie pozaekonomicznym można mówić wówczas, gdy dotyczy on osobistych – nieprzejawiających charakteru majątkowego – potrzeb konsumentów. Wskazać w tym miejscu należy, za E. Łętowską, że naruszenie interesu pozaekonomicznego konsumentów przejawiać się może niewygodą organizacyjną, stratą czasu, mitręgą, czy też naruszeniem prywatności[308]. Organ ochrony konkurencji i konsumentów jako przejaw naruszenia osobistych potrzeb konsumentów wskazywał chociażby prawo konsumentów do uzyskania informacji, które nie wprowadzają w błąd na etapie przedkontraktowym[309], czy też prawo do uczestniczenia w przejrzystych i niezakłóconych przez przedsiębiorcę warunkach rynkowych[310]. Słusznie podnosi się w doktrynie, że urzeczywistnieniem pozaekonomicznej ochrony interesów konsumentów jest zagwarantowanie słabszym uczestnikom rynku prawa do uzyskania pełnej, rzetelnej i prawdziwej informacji[311]. Przypomnieć w tym miejscu należy, że obowiązek udzielenia konsumentom informacji w taki sposób uznane zostało przez ustawodawcę za przejaw (pozaekonomicznego) interesu konsumentów podlegającego szczególnej ochronie, którego naruszenie wskazane zostało jako przykład praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów[312].

[307] Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 grudnia 2015 r., DDK-28/2015.
[308] E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002, s.341.
[309] Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 czerwca 2017 r., RKR-4/2017, s. 28.
[310] Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 27 grudnia 2016 r., DDK 20/2016, s. 28.
[311] M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 597.
[312] Co istotne, jak wielokrotnie już wskazywano, samo wskazanie przez ustawodawcę naruszenia obowiązku udzielania konsumentom pełnej, rzetelnej i prawdziwej informacji nie oznacza jeszcze sprzeczności takiego zachowania przedsiębiorcy z prawem lub przepisami prawa. Kwestia ta budzi poważne wątpliwości zarówno w orzecznictwie sądów antymonopolowych, jak i wśród przedstawicieli doktryny. Zagadnienie to omówione zostało szczegółowo przy okazji omawiania przesłanki „sprzeczności z prawem lub dobrymi obyczajami", a zostanie dodatkowo skonkretyzowane przy analizowaniu przykładowego, wskazanego przez ustawodawcę, otwartego katalogu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

2.3 Katalog praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Ustawa w art. 24 ust. 2 zawiera przykładowy[313] katalog zachowań przedsiębiorców, które mogą naruszać zbiorowe interesy konsumentów. W doktrynie wskazuje się, że wprawdzie uokik wskazuje zachowania przedsiębiorcy, które najczęściej mogą naruszać zbiorowe interesy konsumentów[314], to jednak uzasadnione wątpliwości budzi fakt przypisania wskazanym w tym katalogu praktykom cechy bezprawności (sprzeczności z prawem lub dobrymi obyczajami) przez same tylko ich wskazanie w treści ustawy[315]. Z jednej strony wskazuje się, że art. 24 ust. 2 pkt 2-4 uokik stanowi samoistną przesłankę bezprawności zachowania przedsiębiorcy, konkretyzując generalną klauzulę definiującą praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów[316], z drugiej zaś podnosi się, że do przesądzenia o sprzeczności z prawem działania lub zaniechania przedsiębiorcy niezbędne jest wykazanie naruszenie zakazu lub nakazu ustanowionego w innych aktach prawnych[317]. Potwierdzeniem poglądu przemawiającego za uznaniem wskazanego przez ustawodawcę otwartego katalogu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów za zachowania sprzeczne z prawem (tutaj z art. 24 ust. 2 uokik) może być argument, zgodnie z którym na gruncie prawa unijnego instytucja praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów dotyczy zachowań przedsiębiorców sprzecznych z przepisami wtórnego prawa unijnego (tzw. dyrektywami konsumenckimi)[318]. Wydaje się, że jakkolwiek sformułowany w ustawie otwarty, przykładowy katalog praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów[319] może być uznany za samoistną przesłankę sprzeczności z prawem zachowania przedsiębiorcy, to jednak organ ochrony konkurencji i konsumentów powinien podejmować działania zmierzające do wykazania naruszenia przez przedsiębiorcę innych przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

2.3.1 Naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji.

Prawo konsumenta do informacji zostało po raz pierwszy zdefiniowane jako uprawnienie przysługujące słabszym uczestnikom rynku przez amerykańskiego prezydenta

[313] M. Szydło, *Publicznoprawna ochrona…*, s. 795; M. Krzykowski, *Naruszanie zbiorowych interesów konsumentów na rynku energetycznym w świetle wybranego orzecznictwa Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Studia Prawnoustrojowe 2015, Nr 28, s. 51-70.
[314] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 407.
[315] D. Miąsik [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 761.
[316] Wyrok SA w Warszawie z dnia 5 lutego 2013 r., VI ACa 1021/12, LEX nr 1299015.
[317] M. Sieradzka [w:] M. Sieradzka (red.), K. Kohutek (red.), *Ustawa…*, s. 603; podobne stanowisko prezentowane jest przez C. Banasińskiego i E. Piontka, por. C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 403.
[318] D. Miąsik [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 761 i n.
[319] Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 5 listopada 2007 r., sygn. XVII Ama 100/07.

John'a Kennedy'ego[320]. Jako podstawowe prawa konsumentów, poza wspomnianym wcześniej prawem do informacji, uznane zostały: prawo wyboru, prawo bezpieczeństwa i prawo reprezentacji. Sformułowane wówczas cztery główne uprawnienia konsumentów stały się podstawą do stworzenia najpierw w Stanach Zjednoczonych, następnie w innych państwach Europy systemu prywatno- i publicznoprawnej ochrony konsumentów. W doktrynie podnosi się, że podstaw uprawnień konsumentów do uzyskania informacji szukać można w art. 76 Konstytucji RP[321]. Bez wątpienia zapewnienie konsumentom pełnej realizacji przysługującego im prawa do informacji jest obowiązkiem organów administracji publicznej. Zobowiązanie to realizowane jest między innymi poprzez wskazanie, że naruszenie obowiązku udzielania konsumentom takich informacji może stanowić zakazaną na gruncie uokik praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów.

Jak już wcześniej wspomniano, pomimo że ustawodawca zdecydował się wskazać zachowanie przedsiębiorcy polegające na naruszeniu obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji jako przykład praktyki naruszającej zbiorowe intresy konsumentów, co sugerować by mogło sprzeczność z prawem (lub dobrymi obyczajami) tego rodzaju zachowania, w orzecznictwie podnosi się, że do stwierdzenia przez organ ochrony konkurencji i konsumentów naruszenia zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik, niezbędne jest wykazanie naruszenia przepisów innych aktów regulujących obowiązki informacyjne wobec konsumentów[322]. Wśród aktów powszechnie obowiązującego prawa, które określają informacje, które powinny być przekazywane konsumentom przez przedsiębiorców na etapie zawierania umowy, jej wykonywania, czy też po jej rozwiązaniu, wskazać można np.: (i) ustawę z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim[323], w szczególności w zakresie informacji przekazywanych konsumentom w formularzu informacyjnym; (ii) ustawę z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta[324], zwłaszcza w odniesieniu do obowiązków przedsiębiorców przy zawieraniu przez nich z konsumentami umów na odległość lub poza lokalem przedsiębiorcy; (iii) ustawę – Prawo telekomunikacyjne[325], w odniesieniu do obowiązków informacyjnych związanych ze świadczeniem konsumentom usług telekomunikacyjnych. W polskim porządku

[320] John F. Kennedy, *Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interests*, 15 marca 1962 r. – treść przemówienia dostępna jest pod adresem http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=9108 (dostęp na dzień 5 sierpnia 2018 r.).
[321] J. Węgrzyn, *Prawo konsumenta do informacji w Konstytucji RP i w prawie unijnym*, Prace Naukowe WPAiE UWr, e-Monografie, Seria Nr 23, s. 101; por. także: M. Czarnecka, *Ekonomiczna analiza prawa ochrony konsumentów*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytety Ekonomicznego w Katowicach 2017, Nr 321, s. 118-135.
[322] Por. m.in. wyrok SOKiK z dnia 23 czerwca 2006 r., XVII AmA 32/05, Dz. Urz. UOKiK z 2005 r., Nr 4, poz. 62, decyzja Prezesa UOKiK z dnia 31 grudnia 2014 r., RŁO 39/2014.
[323] Dz. U. z 2017 r., poz. 819, t. j.
[324] Dz. U. z 2017 r., poz. 683, 2361, t. j.
[325] Dz. U. z 2017 r., poz. 1907, 2201, t. j.

prawnym istnieje jeszcze wiele innych aktów prawnych nakładających na przedsiębiorców obowiązki informacyjne. Analiza rozstrzygnięć wydanych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów prowadzi do wniosku, że Prezes UOKiK, oceniając zachowanie przedsiębiorcy pod kątem stosowania przez niego praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, ocenia również zgodność zachowania przedsiębiorcy z przepisami prawa materialnego, nakładającymi na przedsiębiorców obowiązek przekazywania konkretnych, wyszczególnionych w konkretnych aktach prawnych, informacji[326].

Odnotowania wymaga również pogląd, prezentowany w szczególności przez E. Łętowską, zgodnie z którym naruszenie obowiązku wskazanego w art. 24 ust. 2 pkt 3 uokik, może wynikać również z dobrych obyczajów[327]. Stanowisko takie wydaje się o tyle słuszne, że w obrocie gospodarczym wykształconych zostało wiele praktyk handlowych, nakładających na przedsiębiorców obowiązek przekazywania danych informacji swoim kontrahentom. Nieuzasadnione z kolei byłoby ograniczenie zakresu stosowania art. 24 ust. 2 pkt 3 uokik wyłącznie do obowiązków wynikających z innych, niż ustawa, aktów prawnych, w szczególności w sytuacji, w której ustawodawca zdecydował się na rozszerzenie przesłanki bezprawności praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów o jej sprzeczność z dobrymi obyczajami.

Pamiętać jednocześnie należy, że przepis art. 24 ust. 2 pkt 3 uokik stanowi o obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji. Oznacza to zatem, że jedynie przekazywanie przez przedsiębiorców informacji nierzetelnej, nieprawdziwej i niepełnej może zostać uznane za stosowanie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. W doktrynie wskazuje się, że przekazywane konsumentom dane nieposiadające cechy informacji pełnej, prawdziwej i rzetelnej dotyczyć mogą takich kwestii jak informacje o towarze, cechach, transakcji, rodzaju transakcji oraz reklamy[328]. W ostatnich czasach właśnie w zakresie analizy przekazów reklamowych tworzonych przez przedsiębiorców zaobserwować można zwiększoną aktywność organu ochrony konkurencji i konsumentów[329]. Działania Prezesa UOKiK, jakkolwiek wymierzone w kierunku wyeliminowania – najczęściej wprowadzających w błąd – reklam, zmierzają również do oceny zachowania tych przedsiębiorców pod kątem stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Takie zainteresowanie organu ochrony konkurencji i konsumentów treścią przekazywanych – za pośrednictwem przekazu reklamowego

[326] Por. Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 21 czerwca 2017 r., RKR-3/2017.
[327] E. Łętowska, *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2004, s. 73.
[328] M. Sieradzka [w:] M. Sieradzka (red.), K. Kohutek (red.), *Ustawa…*, s. 619.
[329] por. Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 grudnia 2016 r., RWA-9/2016, Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 23 lutego 2017 r., RBG-1/2017. Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 21 czerwca 2017 r., RKR-3/2017.

– informacji ocenić należy pozytywnie, bowiem, jak słusznie wskazuje się w doktrynie, reklama stanowi podstawę oceny przedstawianego produktu lub usługi, a w konsekwencji podjęcia decyzji o zawarciu bądź nie danej umowy[330].

2.3.2 Nieuczciwe praktyki rynkowe

Stosowanie nieuczciwych praktyk rynkowych w rozumieniu upnpr uznane zostało przez prawodawcę za ustawowy przykład praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Wprowadzenie do ustawy art. 24 ust. 2 pkt 3 uokik spowodowane było koniecznością implementacji do polskiego porządku prawnego dyrektywy 98/27/WE, która zobowiązała państwa członkowskie do wprowadzenia rozwiązań prawnych gwarantujących konsumentom ochronę przed szkodliwymi praktykami wymierzonymi w konsumentów, w zakresie możliwości podejmowania opisanych w dyrektywie działań również w odniesieniu do nieuczciwych praktyk rynkowych[331].

Wprawdzie uokik w żaden sposób nie odsyła do upnpr, to jednak wspomniane w ustawie „nieuczciwe praktyki rynkowe" w sposób wyczerpujący uregulowane zostały właśnie w tym akcie prawnym[332]. Dlatego też, w celu omówienia nieuczciwych praktyk rynkowych jako przykładu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, uzasadnione jest przeanalizowanie najważniejszych regulacji zawartych w upnpr.

Ustawową definicję „nieuczciwej praktyki rynkowej" określona została w art. 4 ust. 1 upnpr. Zgodnie z tym aktem, praktyka rynkowa stosowana przez przedsiębiorców wobec konsumentów jest nieuczciwa, jeżeli jest sprzeczna z dobrymi obyczajami i w istotny sposób zniekształca lub może zniekształcić zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta przed zawarciem umowy dotyczącej produktu, w trakcie jej zawierania lub po jej zawarciu. W doktrynie wskazuje się, że definicja ta stanowi klauzulę generalną[333], podlegającą konkretyzacji w odniesieniu do każdego analizowanego zachowania przedsiębiorcy. Definicja ta obejmuje swoim zakresem zarówno wskazane w ustawie zachowania przedsiębiorcy, w tym także praktyki umieszczone w tzw. „czarnej liście" nieuczciwych praktyk rynkowych, jak i inne zachowania przedsiębiorcy, które spełniają przesłanki wskazane w klauzuli generalnej[334]. Wprowadzona w ustawie definicja legalna nieuczciwej praktyki rynkowej zaczerpnięta została z dyrektywy 2005/29/WE,

[330] M. Jagielska [w:] M. Namysłowska (red.), *Reklama. Aspekty prawne*, Warszawa 2012, s. 55-57.
[331] A. Michalak, *Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 19.
[332] M. Sieradzka, *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komenatrz*, Warszawa 2008, s. 12.
[333] M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 70.
[334] I. Oleksiewicz, *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Komentarz do art. 4, Lex/el.

transponowanej – z pewnymi wyjątkami – do polskiego porządku prawnego w sposób zupełny[335]. Ustawodawca, o czym było wspomniane już wcześniej, implementując ww. dyrektywę zdecydował się m.in. na wskazanie w legalnej definicji nieuczciwej praktyki rynkowej „sprzeczności z dobrymi obyczajami", zamiast obowiązującej na gruncie prawa unijnego „sprzeczności z wymogami staranności zawodowej". Z wyżej zaprezentowanej definicji wyprowadzić można dwie główne przesłanki nieuczciwej praktyki rynkowej: (i) sprzeczność z dobrymi obyczajami; (ii) istotne zniekształcenia zachowań przeciętnego konsumenta na rynku[336].

Sprzeczność stosowanej przez przedsiębiorcę praktyki z dobrymi obyczajami może być interpretowana poprzez odwołanie się do mierników staranności zawodowej, których należy oczekiwać od przedsiębiorcy działającego w stosunkach danego rodzaju[337]. W kontekście drugiej przesłanki – „istotnego zniekształcenia zachowań konsumenta" – pomocna może być definicja zawarta w dyrektywie 2005/29/WE, zgodnie z którą istotne zniekształcenie oznacza „znaczne ograniczenie zdolności konsumenta do podjęcia świadomej decyzji i skłonienie do podjęcia decyzji, której inaczej by nie podjął". Co więcej, w piśmiennictwie podkreśla się, że owo „zniekształcenie" musi przybierać charakter istotny, co przejawiać się powinno skłonnością konsumenta do podjęcia decyzji rynkowej, której w innych okolicznościach by nie podjął[338].

Rozstrzygając o stosowaniu przez przedsiębiorcę nieuczciwych praktyk rynkowych wprowadzających w błąd bądź to przez działanie, bądź to przez zaniechanie, organ ochrony konkurencji i konsumentów zobowiązany jest wykazać – w związku ze stosowaniem danej praktyki – potencjalne lub rzeczywiste zniekształcenie zachowania rynkowego przeciętnego konsumenta. Dokonanie takiej oceny jest niezbędne dla prawidłowego zastosowania przepisów zarówno uokik, jak i upnpr. Wprawdzie ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie, w art. 2 pkt 8 upnpr, legalnej definicji przeciętnego konsumenta, jednak znaczenie to jest szeroko komentowane zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie. Zgodnie z ustawą o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, przeciętnym konsumentem jest konsument, który jest dostatecznie dobrze poinformowany, uważny i ostrożny; oceny tej dokonuje się z uwzględnieniem czynników społecznych, kulturowych, językowych i przynależności danego

[335] A. Kunkiel-Kryńska, *Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich*, Warszawa 2013, s. 359 i n.
[336] R. Stefanicki, *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 122.
[337] E. Nowińska, *Zakaz nieuczciwych praktyk rynkowych i klauzula generalna nieuczciwych praktyk rynkowych* [w:] E. Nowińska (red.), D. Kasprzycki (red.), *Nieuczciwe praktyki rynkowe. Ocena regulacji*, Kraków 2012, s. 151.
[338] M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 82. Podobnie: E. Nowińska, *Zakaz…,* s.156.

konsumenta do szczególnej grupy konsumentów, przez którą rozumie się dającą się jednoznacznie zidentyfikować grupę konsumentów, szczególnie podatną na oddziaływanie praktyki rynkowej lub na produkt, którego praktyka rynkowa dotyczy, ze względu na szczególne cechy, takie jak wiek, niepełnosprawność fizyczna lub umysłowa. W zakresie przedstawionego wyżej pojęcia w sposób zupełny dokonano transpozycji dyrektywy 2005/29/WE, która opiera wskazaną tam definicję na bogatym orzecznictwie TSUE w tym obszarze[339]. Warto w tym miejscu wskazać, że jakkolwiek zaproponowana w upnpr definicja przeciętnego konsumenta zbieżna jest z wykładnią tego pojęcia obowiązującą na poziomie unijnym, to jednak jej praktyczne zastosowanie na gruncie polskich przepisów jest o tyle trudne, że w każdym państwie członkowskim na różnym poziomie zaawansowania kształtuje się świadomość konsumentów[340]. Trafne wydaje się spostrzeżenie A. Michalaka, który stwierdził, że na gruncie obowiązującej definicji przeciętnego konsumenta zaobserwować można tendencję do zawężania kategorii okoliczności pozwalających na wyodrębnienie podmiotów dotkniętych nieuczciwą praktyką przedsiębiorcy[341].

Słuszne wydaje się zatem stwierdzenie, że w toku dziań podejmowanych przez Prezesa UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, których przedmiotem jest zwalczanie nieuczciwych praktyk rynkowych, organ ten powinien – na gruncie konkretnego stanu faktycznego zgromadzonego w danej sprawie – kształtować model przeciętnego konsumenta, mogącego być dotkniętym zakwestionowaną praktyką.
Tego rodzaju metodę zdaje się wykorzystywać organ ochrony konkurencji i konsumentów w swoich rozstrzygnięciach. Przykładowo, wskazać można na decyzję Prezesa UOKiK z dnia 30 grudnia 2015 r., DDK-28/2015, w której to stwierdzono stosowanie przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów w formie nieuczciwej praktyki rynkowej, która polegała na jednostronnej zmianie warunków umowy o świadczeniu usług telekomunikacyjnych zawartej z konsumentem w sytuacji braku złożenia przez takich konsumentów oświadczenia woli o rozwiązaniu warunków umowy z uwagi na brak akceptacji zaproponowanej oferty. W przywołanym rozstrzygnięciu organ ochrony konkurencji i konsumentów nie dopatrzył się podstaw do wyróżnienia szczególnej grupy konsumentów, o której mowa w art. 2 pkt 8 upnpr. Niemniej jednak, jako podmioty szczególnie podatne na stosowanie zakwestionowanej praktyki przedsiębiorcy, Prezes UOKiK uznał „konsumentów – osoby pełnoletnie, znajdujące się w zasięgu świadczenia usług przez Spółkę, a więc na terenie całego kraju, będące stroną umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych (…) w ramach

[339] M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 57.
[340] A. Zawidzka, *Rynek wewnętrzny wspólnoty europejskiej a interes publiczny*, Warszawa 2005, s. 88.
[341] A. Michalak, *Przeciwdziałanie…*, s. 65.

ofert objętych jednostronną zmianą warunków umownych, o których dokonaniu”[342] zostali poinformowani przez przedsiębiorcę. Wydaje się, że dla pełnego uzasadnienia podejmowanego przez organ ochrony konkurencji i konsumentów rozstrzygnięcia, niezbędne jest każdorazowe określanie – przy wykorzystaniu ogólnych wytycznych wskazanych w upnpr – cech przeciętnego konsumenta dotkniętego zakwestionowaną praktyką.

Akt ten wyróżnia następujące rodzaje nieuczciwych praktyk rynkowych: (i) praktyki rynkowe wprowadzające w błąd; (ii) agresywne praktyki rynkowe; (iii) stosowanie sprzecznego z prawem kodeksu dobrych praktyk; (iv) prowadzenie działalności w formie systemu konsorcyjnego lub organizowanie grupy z udziałem konsumentów w celu finansowania zakupu w systemie konsorcyjnym. W doktrynie podnosi się, że wymienione powyżej praktyki obejmują każde zachowanie (działanie lub zaniechanie) przedsiębiorcy, w tym także czynności faktyczne i czynności prawne[343]. Takie zachowanie przedsiębiorcy może przyjmować takie formy, jak: reklama, informacje o produkcie, *spamming*, oferta wprowadzająca w błąd[344]. Warto w tym miejscu odnotować istniejący w doktrynie i orzecznictwie spór dotyczący możliwości zakwalifikowania jednostkowego zachowania przedsiębiorcy jako nieuczciwą praktykę rynkową. Z jednej strony wskazuje się, że działanie bądź zaniechanie przedsiębiorcy musi być trwałe, metodyczne, powtarzalne[345], z drugiej zaś prezentowane jest stanowisko, zgodnie z którym „przez praktykę rynkową rozumie się (…) działanie jednorazowe, niepowtarzalne i nieregularne”[346]. Wydaje się, że – przy uwzględnieniu głównego celu upnpr, czyli przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym w interesie konsumentów i w interesie publicznym – uzasadnione byłoby objęcie zakresem zastosowania pojęciem nieuczciwej praktyki rynkowej wszelkiego rodzaju zachowań przedsiębiorców, zarówno działań lub zaniechań tak o charakterze jednorazowym, jak i powtarzalnym.

Pierwszym rodzajem praktyk, których stosowanie jest na gruncie upnpr zakazane, są praktyki rynkowe wprowadzające w błąd. Stosowanie przez przedsiębiorców nieuczciwych praktyk rynkowych wprowadzających w błąd jest najczęstszym naruszeniem stwierdzanym przez Prezesa UOKiK w toku prowadzonych postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów[347]. Wprawdzie krajowy ustawodawca nie zdecydował się na zdefiniowanie tego rodzaju praktyk, to pomocne w tym zakresie okazać się może wskazane

[342] Por. Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 grudnia 2015 r., DDK-28/2005, s. 21.
[343] M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 50.
[344] A. Michalak, *Przeciwdziałanie…*, s. 58.
[345] Tak: D. Miąsik [w:] T. Skoczny (red.). *Ustawa…*, Komentarz do art. 24, Nb 96.
[346] Wyrok SOKiK z dnia 25 marca 2010 r., XVII AmA 43/09, Dz. Urz. UOKiK z 2010 r., Nr 3, poz. 19.
[347] Taki wniosek sformułować można na podstawie decyzji wydawanych przez Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w latach 2016 i 2017.

w dyrektywie 2005/29/WE znaczenie „praktyk wprowadzających w błąd", rozumianych jako „te spośród praktyk, w tym reklamę wprowadzającą w błąd, które poprzez wprowadzenie konsumenta w błąd uniemożliwiają mu dokonanie świadomego, a zatem i efektywnego wyboru (por. motyw 14 tej dyrektywy). Takiego rodzaju zachowanie przedsiębiorcy uznać należy za szczególnie nieuczciwe i w sposób istotny zniekształcający decyzje rynkowe konsumentów"[348]. Jak podnosi się w piśmiennictwie, stosowanie przez przedsiębiorców praktyk rynkowych wprowadzających w błąd ukierunkowane jest w szczególności na wywołanie wpływu na wybór dokonywany przez konsumenta[349], u którego – na skutek stosowania nieuczciwej praktyki rynkowej – wykreowany został mylny obraz rzeczywistości[350]. Co istotne, pojęcie nieuczciwej praktyki rynkowej wskazane w art. 5 ust. 1 upnpr obejmuje tak rzeczywiste, jak i „potencjalne" oraz „hipotetyczne" zniekształcenie zachowania rynkowego konsumenta[351]. Na gruncie upnpr wyróżnić można dwa rodzaje praktyk rynkowych wprowadzających w błąd: (i) praktyki rynkowe wprowadzające w błąd przez działanie; oraz (ii) praktyki rynkowe wprowadzające w błąd przez zaniechanie.

I tak, praktykę rynkową uznaje się za działanie wprowadzające w błąd, jeżeli działanie to w jakikolwiek sposób powoduje lub może powodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej umowy, której inaczej by nie podjął. Dodatkowo, ustawa ta wskazuje zarówno przykładowy katalog tak form, jak i zakresu zachowania przedsiębiorcy. Zgodnie bowiem z tym przepisem, tego rodzaju nieuczciwa praktyka rynkowa może polegać w szczególności na: (i) rozpowszechnianiu nieprawdziwych informacji; (ii) rozpowszechnianiu prawdziwych informacji w sposób mogący wprowadzać w błąd; (iii) działaniu związanym z wprowadzeniem produktu na rynek, które może wprowadzać w błąd w zakresie produktów lub ich opakowań, znaków towarowych, nazw handlowych lub innych oznaczeń indywidualizujących przedsiębiorcę lub jego produkty, w szczególności reklama porównawcza; (iv) nieprzestrzeganiu kodeksu dobrych praktyk, do którego przedsiębiorca dobrowolnie przystąpił, jeżeli przedsiębiorca ten informuje w ramach praktyki rynkowej, że jest związany kodeksem dobrych praktyk. Jak wskazuje się w doktrynie, wskazanie przez ustawodawcę przykładowych form stosowania praktyk rynkowych wprowadzających w błąd przez zaniechania odnosi się do materii, mogącej najczęściej wprowadzać konsumentów w błąd[352]. Poza tym, upnpr wskazuje przykładowy przedmiot wprowadzających w błąd działań przedsiębiorców,

[348] M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 92.
[349] R. Stefanicki, *Ustawa…,* s. 155.
[350] M. Błaszczyk, *Nowe przepisy karne ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, cz. II, MoP 2003, Nr 24, s. 1125.
[351] Podobnie: D. Miąsik [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 774.
[352] M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 96-97.

obejmujący w szczególności: cechy produktu, jego cenę, informację o statusie lub sytuacji przedsiębiorcy, prawa konsumenta[353]. Przykładem rozstrzygnięcia Prezesa UOKiK, w którym to zarzucono przedsiębiorcy stosowanie nieuczciwej praktyki rynkowej wprowadzającej w błąd przez działanie, może być decyzja Prezesa Urzędu z dnia 19 sierpnia 2008 r. – DDK Nr 14/2008, stwierdzająca, że działanie polegające na wykorzystaniu w przekazach reklamowych odniesienia do konkretnego okresu obowiązywania promocji na korzystanie z usług telekomunikacyjnych w sytuacji, w której zgodnie z wzorcami umów dotyczącymi tej oferty została ona w części tego okresu wyłączona, stanowi nieuczciwą praktykę rynkową, a w konsekwencji narusza zbiorowe interesy konsumentów.

Tymczasem, praktykę rynkową uznaje się za zaniechanie wprowadzające w błąd, jeżeli przedsiębiorca pomija istotne informacje potrzebne konsumentowi do podjęcia decyzji dotyczącej umowy i tym samym powoduje lub może powodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej umowy, której inaczej by nie podjął. Podobnie, jak w przypadku wprowadzenia w błąd poprzez działanie, ustawodawca wskazuje zarówno przykładową formę, jak i zakres zaniechania wprowadzającego w błąd. Ponadto, ustawa precyzuje, jakie informacje stanowią „istotne informacje", które są potrzebne konsumentowi do podjęcia umowy, wskazując, że są to także dane, które przedsiębiorca jest zobowiązany podać konsumentowi na podstawie odrębnych przepisów, a także zasad prowadzenia określonego rodzaju działalności gospodarczej lub umowy[354]. Stwierdzić zatem można, że zasadniczym celem ochrony konsumentów przed stosowaniem przez przedsiębiorców praktyk rynkowych wprowadzających w błąd przez zaniechanie jest zagwarantowanie słabszym uczestnikom rynku prawa dostępu do informacji o istotnym znaczeniu z punktu widzenia podjęcia decyzji gospodarczej[355]. W myśl art. 6 ust. 2 upnpr, praktyka rynkowa polegająca na wprowadzającym w błąd zaniechaniu polegać może na: (i) zatajeniu lub nieprzekazaniu w sposób jasny, jednoznaczny lub we właściwym czasie istotnych informacji dotyczących produktu; (ii) nieujawnieniu handlowego celu praktyki, jeżeli nie wynika on jednoznacznie z okoliczności i jeżeli powoduje to lub może spowodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej umowy, której inaczej by nie podjął. Wprowadzenie przez przedsiębiorcę konsumentów w błąd może w takiej sytuacji dotyczyć w szczególności: (i) istotnych cech produktu w takim zakresie, w jakim jest to właściwe dla danego środka komunikowania się z konsumentami i produktu; (i) danych identyfikujących przedsiębiorcę; (iii) ceny produktu; (iv) praw konsumenta. Stosowanie przez przedsiębiorców praktyki rynkowej wprowadzającej w błąd przez zaniechanie zostało stwierdzone przez Prezesa

[353] R. Stefanicki, *Ustawa…*, s. 253 i n.
[354] *Tamże,* s. 282.
[355] M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 145 i n.

UOKiK m.in. w decyzji z dnia 28 grudnia 2012 r. DDK-3/2012, w której to organ ochrony konkurencji i konsumentów zarzucił przedsiębiorcy brak przekazania konsumentom informacji o warunkach otrzymania nagrody pieniężnej, związanej z korzystaniem przez konsumenta z jednej z usług oferowanych przez przedsiębiorcę.

Istotną część regulacji upnpr jest lista 23 praktyk rynkowych wprowadzających w błąd, które zostały *per se* uznane przez ustawodawcę za nieuczciwe w każdych okolicznościach[356]. Na gruncie dyrektywy 2005/29/WE lista ta nazwana została listą „czarnych praktyk", a polski ustawodawca w sposób niemalże zupełny dokonał jej implementacji do polskiego porządku prawnego, co wynikało z konieczności maksymalnej harmonizacji przepisów dotyczących nieuczciwych praktyk rynkowych[357]. W pierwszej kolejności należy wskazać na szeroką opisowość zarówno okoliczności, jak i formy bezwzględnie zakazanych, wymienionych w art. 7 upnpr, stosowania nieuczciwych praktyk rynkowych wprowadzających w błąd. Trafny wydaje się w tym zakresie pogląd, zgodnie z którym tego rodzaju „kazuistyka" przepisów identyfikujących nieuczciwe praktyki rynkowe zapewnia pewność i bezpieczeństwo prawne konsumentów[358]. Do katalogu zabronionych w każdych okolicznościach praktyk rynkowych należy m.in.: (i) posługiwanie się certyfikatem, znakiem jakości lub równorzędnym oznaczeniem, nie mając do tego uprawnienia; (ii) reklama przynęta; (iii) twierdzenie lub wywoływanie wrażenia, że sprzedaż produktu jest zgodna z prawem, jeżeli jest to niezgodne z prawdą; (iv) prezentowanie uprawnień przysługujących konsumentom z mocy prawa jako cechy wyróżniającej ofertę przedsiębiorcy; (v) twierdzenie, że produkt jest w stanie leczyć choroby, zaburzenia lub wady rozwojowe, jeżeli jest to niezgodne z prawdą. Analiza treści wskazanych w omawianym przepisie zachowań przedsiębiorców prowadzi do wniosku, że stanowią one przejaw ingerencji w sferę decyzyjną konsumenta, którą prawodawca tak na poziomie unijnym, jak i krajowym objął szczególną ochroną[359]. Podkreślić w tym miejscu należy, że ocena przez Prezesa UOKiK stosowania przez przedsiębiorcę tego rodzaju praktyk nie wymaga badania czy działanie bądź zaniechanie podmiotu, któremu zarzuca się stosowanie zakwestionowanej praktyki, spełnia przesłanki wskazane w klauzuli generalnej – definicji nieuczciwej praktyki rynkowej. Wprawdzie cel wprowadzenia wskazanej w art. 7 upnpr listy bezwzględnie zakazanych praktyk rynkowych wydaje się słuszny, to jednak podzielić należy

[356] A. Michalak, *Przeciwdziałanie…*, s. 97.
[357] A. Kunkiel-Kryńska, *Metody…*, s. 360.
[358] I. B. Nestoruk, *Przedsiębiorcy muszą rozważyć praktykę prowadzenia sporów*, Gazeta Prawna z dnia 18 września 2007 r.
[359] K. Horubski, *Nieuczciwość praktyki rynkowej w świetle ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym* [w:] T. Kocowski (red.), Jan Gola (red.), *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Nr 327, Wrocław 2014, s. 135 i n.

pogląd, że konieczność maksymalnej harmonizacji przepisów unijnych w tym zakresie doprowadziła do sytuacji, w której to niektóre ze wskazanych praktyk nie są adekwatne do czynności podejmowanych w stosunku do konsumentów przez polskich przedsiębiorców[360].

Drugim rodzajem praktyk, o których stanowi upnpr, są agresywne praktyki rynkowe. Zgodnie z ustawową definicją, praktykę rynkową uznaje się za agresywną, jeżeli przez niedopuszczalny nacisk w znaczny sposób ogranicza lub może ograniczyć swobodę wyboru przeciętnego konsumenta lub jego zachowanie względem produktu, i tym samym powoduje lub może powodować podjęcie przez niego decyzji dotyczącej umowy, której inaczej by nie podjął (por. art. 8 ust. 1 upnpr). Niedopuszczalnym naciskiem natomiast, o którym mowa powyżej, zgodnie z upnpr, jest każdy rodzaj wykorzystania przewagi wobec konsumenta, w szczególności użycie lub groźba użycia przymusu fizycznego lub psychicznego, w sposób znacznie ograniczający zdolność przeciętnego konsumenta do podjęcia świadomej decyzji dotyczącej umowy. Przywołany nacisk, którego zastosowanie wyróżnia agresywne praktyki rynkowe spośród katalogu wszystkich praktyk rynkowych, powinien być niedopuszczalny, co w doktrynie traktuje się jako równoważne z jego bezprawnością, a zatem sprzeczny z prawem lub dobrymi obyczajami[361]. Szczególnie istotne znaczenie w definicji „niedopuszczalnego nacisku" przypisać należy przymusowi fizycznemu lub psychicznemu. Przymus fizyczny rozumiany powinien być jako ograniczenie swobody wyboru konsumenta, które przejawia się w tym, że decyzja rynkowa konsumenta podejmowana jest nie z własnej woli, lecz pod wpływem innej osoby, wykorzystującej przymus[362]. Przymusem psychicznym natomiast określić można podejmowane przez przedsiębiorcę praktyki manipulacyjne, które prowadzą do podjęcia – pod wpływem ich stosowania – takiej a nie innej decyzji rynkowej przez konsumenta. Przykładem takiego przymusu mogą być ekspansywne strategie marketinowe, nakłaniające konsumentów do podjęcia określonego wyboru rynkowego podczas specjalnie zorganizowanych wyjazdów lub wycieczek[363]. Ustawodawca określił kryteria, jakie powinny być brane pod uwagę przy ocenie, czy dana praktyka rynkowa przedsiębiorcy jest nieuczciwa, np. czas, miejsce, rodzaj lub uciążliwość danej praktyki; groźby podjęcia działania niezgodnego z prawem lub użycie obraźliwych sformułowań bądź sposobów zachowania.

Omawiana ustawa określa także zamknięty katalog praktyk, które – podobnie jak w odniesieniu do praktyk rynkowych wprowadzających w błąd – w każdych okolicznościach

[360] M. Namysłowska, *Nowa ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym*, MoP 2007, Nr 23, s. 1290.
[361] A. Michalak, *Przeciwdziałanie…*, s. 109.
[362] M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 204.
[363] *Tamże,* s. 204.

stanowią agresywne praktyki rynkowe. Warto w tym miejscu wskazać chociażby na: (i) wywoływanie wrażenia, że konsument nie może opuścić pomieszczeń przedsiębiorcy bez zawarcia umowy; (ii) składanie wizyt w miejscu zamieszkania konsumenta, nawet jeżeli nie przebywa on tam z zamiarem stałego pobytu, ignorując prośbę konsumenta o jego opuszczenie lub zaprzestanie takich wizyt, z wyjątkiem przypadków egzekwowania zobowiązań umownych, w zakresie dozwolonym przez obowiązujące przepisy; (iii) umieszczanie w reklamie bezpośredniego wezwania dzieci do nabycia reklamowanych produktów lub nakłonienia rodziców lub innych osób dorosłych do kupienia im reklamowanych produktów. Analiza wskazanych przez ustawodawcę form stosowania agresywnych praktyk rynkowych prowadzi do wniosku, że są to działania przedsiębiorców dążące do naruszenia suwerenności wyboru konsumenta, poprzez zastosowanie niedozwolonych środków nacisku[364]. Agresywne praktyki rynkowe, o których mowa w art. 9 upnpr skategoryzować można w następujący sposób: (i) praktyki rynkowe oparte na bezpośrednim przymusie fizycznym; (ii) praktyki rynkowe oparte na pośrednim przymusie fizycznym; (iii) praktyki rynkowe oparte na przymusie psychicznym; (iv) mieszane praktyki polegające na stosowaniu przymusu fizycznego i psychicznego; (v) praktyki rynkowe polegające na stwarzaniu uciążliwych barier realizacji praw konsumenta[365].

Przykładem decyzji Prezesa UOKiK, w której stwierdzono stosowanie przez przedsiębiorcę agresywnej praktyki rynkowej może być rozstrzygnięcie z dnia 1 grudnia 2011 r., RKT-39/2011. W przywołanej decyzji organ ochrony konkurencji i konsumentów stwierdził stosowanie przez przedsiębiorcę praktyki rynkowej polegającej na przesyłaniu konsumentom krótkich wiadomości tekstowych o treściach sugerujących pewność wygranej. Takie zachowanie, tj. wywoływanie wrażenia, że konsument już uzyskał, uzyska lub bezwarunkowo lub po wykonaniu określonej czynności nagrodę lub inną porównywalną korzyść, gdy w rzeczywistości nagroda lub inna porównywalna korzyść nie istnieje lub uzyskanie nagrody lub innej porównywalnej korzyści uzależnione jest od wpłacenia przez konsumenta określonej kwoty pieniędzy lub poniesienia innych kosztów, zostało stypizowane w upnpr jako praktyka rynkowa uznana za agresywną w każdych okolicznościach, niepodlegająca dodatkowo ocenie pod kątem zaistnienia przesłanek, o których mowa w art. 4 ust. 1 upnpr.

Kolejnym rodzajem praktyki, która stanowić może przejaw nieuczciwej praktyki rynkowej jest stosowanie sprzecznego z prawem kodeksu dobrych praktyk. Kodeksem dobrych praktyk, w rozumieniu upnpr, jest zbiór zasad postępowania, a w szczególności norm etycznych

[364] R. Stefanicki, *Ustawa…*, s. 431; A. Zientara, *Prawnokarne aspekty nieuczciwej reklamy* [w:] M. Namysłowska (red.), *Reklama. Aspekty prawne*, Warszawa 2012, s. 750.
[365] A. Michalak, *Przeciwdziałanie…*, s. 113-114.

i zawodowych przedsiębiorców, którzy zobowiązali się do ich przestrzegania w odniesieniu do jednej lub większej liczby praktyk rynkowych (por. art. 2 pkt 5 upnpr). Oznacza to, że kodeksy dobrych praktyk stanowią pewnego rodzaju normy postępowania przedsiębiorców będące wynikiem samoregulacji lub samokontroli przedsiębiorców[366]. Wykorzystywanie zatem przez przedsiębiorcę, bądź też postępowanie przez niego zgodnie ze sprzecznym z przepisami prawa kodeksem dobrych praktyk może stanowić jedną z przykładowych, wskazanych w ustawie, form nieuczciwej praktyki rynkowej. Zasadne jednak wydaje się w tym miejscu twierdzenie, że wyodrębnienie tego rodzaju praktyki jako odrębnej kategorii nieuczciwego zachowania przedsiębiorcy jest zbędne, zwłaszcza w kontekście art. 5 ust. 2 pkt 4 upnpr, który stanowi, że samo nieprzestrzeganie kodeksu dobrych praktyk może być praktyką wprowadzającą w błąd poprzez działanie[367]. Podobną regulację zawiera również art. 11 upnpr niemalże wprost zakazujący stosowania kodeksu dobrych praktyk, którego postanowienia są sprzeczne z prawem. Wprawdzie działania ustawodawcy uzasadnić można podkreśleniem szczególnej roli kodeksów dobrych praktyk wskazanej na poziomie unijnym, to jednak powtarzania w wielu miejscach zbliżonej lub wręcz identycznej regulacji nie można ocenić pozytywnie.

Ostatnim rodzajem praktyki rynkowej wskazanej w upnpr jako przykład nieuczciwej praktyki rynkowej jest prowadzenie działalności w formie systemu konsorcyjnego lub organizowanie grupy z udziałem konsumentów w celu finansowania zakupu w systemie konsorcyjnym. Systemem konsorcyjnym, zgodnie z art. 2 pkt 10 upnpr, jest prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na zarządzaniu mieniem gromadzonym w ramach grupy z udziałem konsumentów, utworzonej w celu sfinansowania zakupu produktu na rzecz uczestników grupy. Ustawodawca zdecydował się wprost wskazać, w art. 10 ust. 1 upnpr, że prowadzenie działalności w formie systemu konsorcyjnego stanowi nieuczciwą praktykę rynkową. Co ważne, praktyka ta nie podlega ocenie pod kątem zaistnienia przesłanek określonych w klauzuli generalnej, co prowadzi do sytuacji, w której prowadzenie systemu konsorcyjnego z udziałem konsumentów[368] stanowi *per se* niedozwoloną na gruncie ustawy praktykę rynkową[369]. Jakkolwiek wprowadzenie jednoznacznego zakazu stosowania tego rodzaju praktyk uzasadnić można szczególnie częstymi naruszeniami podstawowych praw konsumentów w ramach prowadzenia działalności w formie systemu konsorcyjnego[370], to należy zwrócić również uwagę,

[366] A. Mokrysz-Olszyńska, *Rola kodeksów dobrych praktyk w ochronie konsumenta* [w:] C. Banasiński (red.) *Ochrona konkurencji i konsumenta (studia prawno-ekonomiczne)*, Warszawa 2005, s. 272.
[367] R. Stefanicki, *Ustawa…*, s. 178.
[368] M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 228.
[369] A. Michalak, *Przeciwdziałanie…*, s. 118.
[370] M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 230.

że upnpr przewiduje dwa rodzaje odpowiedzialności za stosowanie tego rodzaju praktyk – administracyjnoprawną (wynikającą z faktu stosowania przez przedsiębiorcę nieuczciwej praktyki rynkowej, mogącej stanowić praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów) oraz karną (wynikającą z penalizacji tego rodzaju praktyki w art. 16 upnpr).

2.3.3 Czyny nieuczciwej konkurencji

Przykładowy katalog zachowań przedsiębiorców mogących stanowić praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów zawiera także czyny nieuczciwej konkurencji. Pomimo braku wyraźnego odesłania do ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, w odniesieniu do czynów nieuczciwej konkurencji, o których mowa w art. 24 ust. 2 pkt 3 uokik, zastosowanie znajdą przepisy uznk.

W kontekście wskazanych w doktrynie i zasługujących na aprobatę, poglądów dotyczących braku zasadności stosowania przez Prezesa UOKiK przepisów uznk w kontekście ochrony zbiorowych interesów konsumentów, analiza tego przepisu ograniczona zostanie wyłącznie do wskazania definicji „czynu nieuczciwej konkurencji", a także przykładowych zachowań przedsiębiorców spełniających wskazane w ustawie znamiona czynu nieuczciwej konkurencji.

Zgodnie z uznk, czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta. Dodatkowo, ustawodawca doprecyzował, że czynami nieuczciwej konkurencji mogą być takie zachowania przedsiębiorcy, jak np. wprowadzające w błąd oznaczenie przedsiębiorstwa; fałszywe lub oszukańcze oznaczenie pochodzenia geograficznego towarów albo usług, czy też pomawianie lub nieuczciwe zachwalanie. Wskazaną przez ustawodawcę definicję w doktrynie określa się mianem klauzuli generalnej czynów nieuczciwej konkurencji, która podlega konkretyzacji na potrzeby poszczególnych spraw[371].

Wracając jednak do prezentowanego w doktrynie stanowiska, zgodnie z którym na gruncie obecnie obowiązującej ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji nie jest możliwe zapewnienie konsumentom ochrony przez stosowanymi przez przedsiębiorców praktykami naruszającymi zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu art. 24 ust. 2 uokik, wskazać należy na następujące kwestie.

W pierwszej kolejności odnieść się należy do dokonanej, w związku z wejściem w życie upnpr, zmiany legislacyjnej, na podstawie której z treści art. 1 uznk, określającego zakres stosowania

[371] J. Szwaja, M. Jasińska [w:] J. Szwaja (red.), *Ustawa…*, s. 139.

ustawy, usunięto sformułowanie „a zwłaszcza konsumentów”[372]. Opisana powyżej zmiana wynikała z faktu przyznania konsumentom ochrony przez nieuczciwymi praktykami rynkowymi w szczególności na gruncie upnpr[373]. Skutkiem takiego zabiegu legislacyjnego było usunięcie konsumentów z kategorii podmiotów, których interesy są chronione przepisami uznk[374]. Podnieść jednocześnie należy, że dokonana wówczas nowelizacja uznk oceniana jest w doktrynie dość krytycznie[375].

Jednocześnie należy się zastanowić nad znaczeniem pojęcia „klient”, o którym mowa w art. 1 uznk. W doktrynie wyróżnia się trzy kategorie podmiotów, które spełniają przesłanki uznania ich za klientów: (i) przedsiębiorców, którzy są kontrahentami innych przedsiębiorców; (ii) konsumentów; (iii) klientów nie będących ani przedsiębiorcami, ani konsumentami (np., fundacje, szkoły, stowarzyszenia)[376]. Powyższe oznacza, że obowiązujące na gruncie uznk pojęcie klientów obejmuje znacznie szerszy zakres aniżeli pojęcie konsumenta[377]. Co wydaje się szczególnie istotne, zasadniczo przepisy uznk uznawane są w piśmiennictwie za narzędzia ochrony przedsiębiorców w relacji B2B (*buissnes-to-buisness*; przedsiębiorca-przedsiębiorca), nie zaś konsumentów w relacji B2C (*buisness-to-consumer*; przedsiębiorca-konsument)[378], której służą przepisy upnpr oraz szereg innych ustaw, regulujących prawa konsumenta[379].

Warto również poruszyć kwestie związaną z podejmowaniem przez Prezesa UOKiK działań w interesie publicznym. Omawiany akt prawny nie przewiduje żadnych środków ochrony „klientów” podejmowanych w interesie publicznym[380], za wyjątkiem przepisów przewidujących odpowiedzialność karną za stosowanie poszczególnych czynów nieuczciwej konkurencji[381], których egzekwowanie nie należy jednak do uprawnień przysługujących organowi ochrony konkurencji i konsumentów.

Należy także podnieść kwestię związaną z dopuszczalnością zakwalifikowania czynów nieuczciwej konkurencji jako praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

[372] Por. art. 18 pkt 5 ogłoszonego tekstu ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, Dz. U. z 2007 r. Nr 171, poz. 1206.
[373] E. Nowińska, M. du Vall, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 38.
[374] D. Miąsik [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 768.
[375] Chociażby: J. Szwaja, A. Kubiak-Cyrul [w:] J. Szwaja (red.), *Ustawa…*, s. 87.
[376] E. Nowińska, M. du Vall, *Ustawa…*, s. 37.
[377] J. Szwaja, A. Kubiak-Cyrul [w:] J. Szwaja (red.), *Ustawa…*, s. 98.
[378] M. Strzelecki, *Nieuczciwe praktyki handlowe a ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2016, nr 3(5) s. 58 i przywołana tam literatura.
[379] Podobnie: M. Szydło [w:] M. Zdyb (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 62 i n.; M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 275.
[380] A. Tischner [w:] M. Kępiński (red.), *Prawo konkurencji*, System Prawa Prywatnego, t. 15, Warszawa 2015, s. 101.
[381] A. Golonka, *Zwalczanie nieuczciwej konkurencji. Rozważania na tle zbiegu przepisów prawa cywilnego i karnego*, RPEiS 2012, Nr 2, s. 97 i n.

na gruncie prawa unijnego. Podstawowym aktem prawnym na szczeblu unijnym, regulującym kwestie związane z realizowaną w interesie publicznym ochroną konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, jest dyrektywa 2005/29/WE, podlegająca harmonizacji zupełnej[382]. Warto w tym miejscu wskazać na jedno z rozstrzygnięć TSUE, w którym stwierdzono, że państwa członkowskie nie mogą przyjmować środków bardziej restrykcyjnych niż środki określone w tej dyrektywie, nawet w celu zapewnienia wyższego poziomu ochrony konsumentów[383]. Wprawdzie, zgodnie z art. 24 ust. 2 pkt 3 uokik, ustawodawca zdaje się wyraźnie rozróżniać nieuczciwe praktyki rynkowe oraz czyny nieuczciwej konkurencji, to jednak w świetle przywołanego powyżej rozstrzygnięcia, stosowanie przepisów uznk do czynów noszących znamiona nieuczciwych praktyk rynkowych wydaje się nieprawidłowe.

Mając zatem na uwadze powyższe argumenty, zgodzić się należy z występującym w doktrynie stanowiskiem[384], zgodnie z którym uznk nie powinna stanowić podstawy ochrony zbiorowych interesów konsumentów podejmowanej w interesie publicznym. Co więcej, wyżej wskazane stanowisko, zdaje się potwierdzać praktyka organu ochrony konkurencji i konsumentów, który wykorzystując przyznane mu mechanizmy ochrony zbiorowych interesów konsumentów, co do zasady zarzuca przedsiębiorcom stosowanie nieuczciwych praktyk rynkowych, aniżeli czynów nieuczciwej konkurencji. Wskazać jednocześnie należy, że klauzula generalna wskazana w art. 4 ust. 1 upnpr wydaje się obejmować tak szeroki zakres zachowań przedsiębiorców, że „narażanie się" przez Prezesa UOKiK na zarzut podejmowania ochrony interesów konsumentów w oparciu o podstawę prawną służącą prywatnoprawnej ochronie klientów byłoby nieuzasadnione.

2.3.4 Proponowanie konsumentom nabycia usług nieadekwatnych usług finansowych (tzw. *misselling*).

Nowelizacja ustawy, która weszła w życie z dniem 16 kwietnia 2016 r. wprowadziła do katalogu przykładowych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów nowy rodzaj zachowania przedsiębiorców, które może naruszać zakaz stosowania praktyk naruszających

[382] Por. A. Kunkiel-Kryńska, *Metody harmonizacji…*, s. 252 i n.; A. Mokrysz-Olszyńska, *Dyrektywa 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów jako kolejny etap na drodze tworzenia jednolitych reguł konkurencji na unijnym rynku*, iKAR 2013, Nr 2(7), s. 78 i n.

[383] Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 14 stycznia 2010 r., sygn. C 304/08.

[384] Przykładowo: M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 275; D. Miąsik, *Interakcje między publicznoprawnym a prywatnoprawnym zwalczaniem nieuczciwej konkurencji na przykładzie zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów* [w:] T. Skoczny (red.), *Prawo Konkurencji. 25 lat*, Warszawa 2015, s. 171; E. Nowińska (red.), D. Kasprzycki (red.), *Nieuczciwe praktyki rynkowe. Ocena regulacji*, Kraków 2012, s. 123.

zbiorowe interesy konsumentów, tj. proponowanie konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru (tzw. *misselling*). Jak wskazywali autorzy projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, zasadniczym celem wprowadzenia *missellingu* do ustawy była chęć zwiększenia ochrony konsumentów na rynku usług finansowych[385]. Konsumenci, funkcjonujący na rynku usług finansowych, spotykają się z niezwykle skomplikowanymi produktami finansowymi, które bardzo często wiążą się z długotrwałym zobowiązaniem finansowym. Wnioskodawcy wprost wskazywali, że główną przyczyną dokonania omawianej zmiany legislacyjnej było oferowanie przez przedsiębiorców tzw. polisolokat, czyli ubezpieczeń na życie i dożycie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym[386].

Analizując określoną przez ustawodawcę praktykę, wyróżnić można dwie formy stosowania przez przedsiębiorców omawianej praktyki. Z jednej strony zachowanie przedsiębiorcy może polegać na proponowaniu konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów, z drugiej natomiast możliwe jest proponowanie konsumentom nabycia usług finansowych w sposób nieadekwatny do ich charakteru[387]. Jednak *misselling* definiowany jest w doktrynie jako „zachowanie niebezpieczne dla klienta, przez które rozumie się nieczystą sprzedaż, stosowanie praktyk nieetycznych (np. celowe wprowadzanie klienta w błąd), a nawet wątpliwych pod względem prawnym"[388]. Definicja ta pozwala na stwierdzenie, że chociaż ustawodawca ograniczył możliwość zarzucenia przedsiębiorcy stosowania tego rodzaju praktyki wyłącznie do usług finansowych, to wydaje się wysoce prawdopodobne, że również w odniesieniu do oferowania konsumentom innych usług lub świadczeń przedsiębiorca może dopuścić się stosowania tego rodzaju praktyki. Ustawodawca w żaden sposób nie definiuje form realizacji przez przedsiębiorcę przesłanek omawianej praktyki, w szczególności w odniesieniu do „dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech konsumentów", czy też „nieadekwatnego sposobu oferowania usług finansowych do ich charakteru". Wydaje się, że dopiero w wyniku wydania przez Prezesa UOKiK pierwszego

[385] por. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3662, VII kadencja, s. 1.
[386] *Ibidem*.
[387] M. Namysłowska [w:] M. Namysłowska (red.), A. Piszcz (red.), *Ustawa o zmianie…*, Warszawa 2016, s. 49.
[388] J. Cichorska, *Misselling czyli sprzedaż niepotrzebnych instrumentów finansowych i jej skutki. Stan prawny w Polsce i Wielkiej Brytanii* [w:] Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych 2017, Nr 24.

rozstrzygnięcia na gruncie art. 24 ust. 2 pkt 4 uokik, będzie możliwe stwierdzenie, w jaki sposób organ ochrony konkurencji i konsumentów interpretuje treść tego przepisu.

Odnosząc się do samej treści omawianego przepisu, stwierdzić należy, że cechuje go wysoki stopień abstrakcyjności i niedookreśloności. Wątpliwości tego rodzaju podnoszone były już na etapie rządowego procesu legislacyjnego, jednakże ustawodawca nie zdecydował się na doprecyzowanie użytych w art. 24 ust. 2 pkt 4 sformułowań. W szczególności, zastrzeżenia budzić może użycie takich określeń, jak „nieadekwatność", lub „nieodpowiadanie potrzebom konsumentów". Również w doktrynie wskazuje się, że treść tego przepisu „pozwala (…) na zakwestionowanie zawsze i w każdych okolicznościach działań przedsiębiorców świadczących usługi finansowe"[389], bowiem organ ochrony konkurencji i konsumentów dysponować będzie szerokim uprawnieniem do interpretacji art. 24 ust. 2 pkt 4 uokik. Podkreślenia jednak wymaga, że działania Prezesa UOKiK w przypadku stwierdzenia stosowania przez przedsiębiorcę praktyki *missellingu* odnosić się będą do samego oferowania usługi finansowej, nie zaś do jej charakteru czy też sposobu świadczenia[390]. Oczekiwać zatem od organu ochrony konkurencji i konsumentów należy rozstrzygnięcia, w którym wyjaśnione zostaną w sposób szczegółowy wszystkie niejasne określenia i przesłanki zakwalifikowania *missellingu* jako praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów.

Niewątpliwie rozszerzenie katalogu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów o tzw. misselling ocenić należy pozytywnie. Niemniej jednak, za nieuzasadnione uznać można ograniczenie możliwości podjęcia wskazanych w ustawie działań wyłącznie w sytuacji oferowania konsumentom produktów finansowych[391]. Jakkolwiek konsument działający na rynku usług finansowych jest szczególnie wrażliwy na niekorzystne skutki podjęcia przez siebie nieprzemyślanej, czy wręcz niepotrzebnej decyzji dotyczącej zawarcia umowy, to jednak również w innych sektorach gospodarki można dostrzec podejmowanie przez przedsiębiorców działań, które przybierają formę *missellingu*[392]. Sam nawet organ ochrony konkurencji i konsumentów w swoich rozstrzygnięciach kwestionował działania przedsiębiorców,

[389] C. Banasiński, M. Bychowska, *Między efektywnością administracji a pewnością sytuacji prawnej przedsiębiorców,* iKAR 2015, Nr 5(4), s. 68.
[390] Tak również: J. Łukawski, *Sprawozdanie z seminarium naukowego: Najważniejsze zmiany w sferze ochrony konsumentów w świetle ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw. Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa, 14 kwietnia 2016 r.*, iKAR 2016, Nr 7(5).
[391] Podobnie: J. Sroczyński, *Misselling: nowy rodzaj zakazanej praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów,* PUG 2016, Nr 4, s. 26-31.
[392] Tak również: C. Banasiński, M. Bychowska, *Między efektywnością administracji…*, s. 68-70.

oferujących konsumentom „niepotrzebne" lub „nieadekwatne" usługi związane chociażby ze świadczeniem usług sprzedaży energii elektrycznej[393].

Z pewną obawą odnieść się należy do stosowania przyznanego Prezesowi Urzędu narzędzia w zakresie eliminowania z rynku praktyk przedsiębiorców związanych z *missellingiem*. Przez ponad rok obowiązywania znowelizowanej ustawy Prezes UOKiK nie wydał żadnego rozstrzygnięcia stwierdzającego stosowanie przez przedsiębiorców omawianej praktyki. Nie oznacza to jednocześnie, że organ ochrony konkurencji i konsumentów nie prowadzi żadnych działań w tym zakresie. W 2017 r. Prezes Urzędu prowadził co najmniej dwa postępowania (wyjaśniające oraz w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów), w ramach których analizowane były zachowania przedsiębiorców pod kątem stosowania przez nich praktyki opisanej w art. 24 ust. 2 pkt 4 uokik[394]. Niemniej jednak stwierdzić należy, że albo Prezes UOKiK w sposób nieefektywny korzysta z przyznanego mu uprawnienia, albo, co wydaje się jednak mniej prawdopodobne, wprowadzenie do ustawy nowego rodzaju praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów doprowadziło do zaniechania stosowania tego typu działań przez przedsiębiorców działających na rynku finansowym.

2.4 Podsumowanie

Płynące z poczynionej powyżej analizy przepisów ustawy oraz poglądów wyrażonych w judykaturze i literaturze przedmiotu wnioski pozwalają na stwierdzenie, że materialnoprawną podstawę podjęcia przez Prezesa UOKiK działań w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów stanowi określony w art. 24 ust. 1 uokik zakaz stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Wprowadzenie tego przepisu do uokik było konsekwencją implementacji do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy 98/27/WE, która nałożyła na państwa członkowskie obowiązek wdrożenia odpowiednich mechanizmów zabezpieczających konsumentów przed stosowaniem przez przedsiębiorców szkodliwych praktyk[395].

Przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, zgodnie z definicją zawartą w ustawie, rozumie się godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy. Na podstawie wyżej przytoczonej definicji wskazać można trzy przesłanki,

[393] Por. Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 grudnia 2016 r., DDK 25/2016.
[394] Informacja uzyskana na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 21 lipca 2017 r., sygn. BP/0143-767/17.
[395] Szerzej na temat implementacji przepisów prawa unijnego por. M. Szwarc, *Warunki poprawnej implementacji dyrektyw w porządkach prawnych państw członkowskich w świetle prawa wspólnotowego*, PPE 2001, Nr 2.

których zbadanie przez Prezesa UOKiK jest niezbędne dla stwierdzenia naruszenia bądź nie przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów: (i) zachowanie przedsiębiorcy; (ii) sprzeczność tego zachowania z prawem lub dobrymi obyczajami; (iii) godzenie w zbiorowe interesy konsumentów. Praktyka naruszająca zbiorowe interesy konsumentów może dotyczyć tak działania, jak i zaniechania przedsiębiorcy, a także chociażby potencjalnie godzić w zbiorowe interesy konsumentów. Oznacza to, że aby zachowanie przedsiębiorcy zakwalifikowane zostało jako praktyka naruszająca zbiorowe interesy konsumentów nie jest istotna liczba dotkniętych nią konsumentów, lecz jej zasięg – powinna ona bowiem obejmować nieokreślony krąg konsumentów, który nawet hipotetycznie mógłby zostać dotknięty sprzecznym z prawem lub dobrymi obyczajami zachowaniem przedsiębiorcy. Podkreślenia jednocześnie wymaga, że pojęcie przedsiębiorcy obowiązujące na gruncie uokik obejmuje znacznie szerszy krąg podmiotów, aniżeli definicja zawarta w ustawie – Prawo przedsiębiorców, tj. np. spółdzielnie lub jednostki samorządu terytorialnego świadczące usługi użyteczności publicznej.

Ponadto, organ ochrony konkurencji i konsumentów, rozstrzygając o zasadności podjęcia wskazanych w ustawie antymonopolowych działań, zobowiązany jest do wskazania naruszenia – poprzez zakwestionowane zachowanie przedsiębiorcy – interesu publicznego. Wprawdzie zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie wskazuje się na powiązanie przesłanki interesu publicznego z okolicznością naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, to jednak uwzględnienia wymaga, że analiza zasadności ochrony konsumentów przed konkretną praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów powinna być przeprowadzana przed rozpoczęciem przez Prezesa UOKiK formalnych działań. Ocena naruszenia zbiorowych interesów konsumentów następuje natomiast po zgromadzeniu materiału dowodowego, a więc już po stwierdzeniu przez organ ochrony konkurencji i konsumentów chociażby potencjalnego naruszenia interesu publicznego, rozumianego często jako ochronę nieokreślonego, abstrakcyjnego kręgu konsumentów dotkniętych praktyką przedsiębiorcy.

Ustawa wskazuje przykładowy – otwarty – katalog praktyk mogących stanowić praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów. Dokonanie takiego wyróżnienia zachowań przedsiębiorców w uokik może sugerować ich bezpośrednią sprzeczność z przepisami prawa, jednakże należy w tym wypadku podzielić stanowisko prezentowane przez część przedstawicieli doktryny, zgodnie z którym treść art. 24 ust. 2 pkt 2-4 uokik nie przesądza o bezprawności tych zachowań, co oznacza, że do jej stwierdzenia niezbędne jest wykazanie ich sprzeczności z innymi powszechnie obowiązującymi przepisami prawa lub dobrymi obyczajami. Zachowania, które mogą stanowić praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów to:

(i) naruszanie obowiązku udzielania konsumentom pełnej, prawdziwej i rzetelnej informacji; (ii) nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji; (iii) *misselling,* czyli oferowanie konsumentom produktów finansowych nieadekwatnych do ich potrzeb. Wprawdzie ustawa wskazuje jako przykład praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów czyny nieuczciwej konkurencji, to jednak, mając na uwadze zakres ochrony przyznanej na gruncie uznk wyłącznie przedsiębiorcom, nieuzasadnione wydaje się uwzględnianie tego rodzaju zachowań jako możliwości naruszenia zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik, zwłaszcza w kontekście ochrony konsumentów zagwarantowanej w upnpr.

ROZDZIAŁ TRZECI

3 Postępowanie w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów jako postępowanie administracyjne

3.1 Wprowadzenie

Postępowanie przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów prowadzone jest zasadniczo w oparciu o przepisy trzech aktów prawnych: (i) uokik; (ii) kpa – w zakresie nieuregulowanym w ustawie; (iii) kpc – w części dotyczącej dowdów. Połączenie w tej procedurze instytucji i reguł obowiązujących w różnych reżimach prawnych stanowi jedną z cech szczególnych charakteryzujących postępowanie przed Prezesem UOKiK.

W odniesieniu do postępowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, wyróżnić można trzy elementy, składające się na czynności, które mogą zostać podjęte przez Prezesa UOKiK: (i) wystąpienie do przedsiębiorcy w trybie art. 49a ust. 1 uokik; (ii) postępowanie wyjaśniające; oraz (iii) postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W ramach jednej sprawy dokonać można bądź to wszystkie z ww. czynności, bądź tylko niektóre z nich. Zastanowić się w związku z tym należy, czy przyjęty przez ustawodawcę sposób postępowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów stanowi postępowanie administracyjne. Otwarta pozostaje również kwestia, czy postępowanie przed Prezesem UOKiK, w sytuacji, w której w jego trakcie stosowane są przepisy trzech różnych aktów prawnych, nadal jest postępowaniem administracyjnym. Szczegółowej analizy wymagają zatem poglądy orzecznictwa i doktryny dotyczące definicji postępowania administracyjnego, a także jego systematyki.

Przyjęcie koncepcji, zgodnie z którą sposób procedowania przed organem ochrony konkurencji i konsumentów stanowi rodzaj postępowania administracyjnego, determinuje konieczność odpowiedzi na pytanie, jakie przepisy kpa znajdą zastosowanie w toku postępowania przed Prezesem UOKiK i jaki będzie ich wpływ na przebieg tej procedury. Uzasadnione wydaje się również przeanalizowanie kwestii dopuszczalności stosowania przez Prezesa UOKiK zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w szczególności w kontekście odmienności, jakimi cechuje się tryb procedowania przed tym organem.

W tej części pracy sformułowane zostaną także szczególne zasady procedowania przez Prezesa UOKiK, które wynikają bądź to z przepisów prawa regulujących funkcjonowanie tego organu,

bądź to ze specyfiki działań podejmowanych przez Prezesa UOKiK, jak i skutków, jakie wywołują rozstrzygnięcia podejmowane na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Przypomnieć bowiem należy, że organ ochrony konkurencji i konsumentów dysponuje szerokimi uprawnieniami, włączając w to możliwość daleko idącej ingerencji w strukturę oraz zachowania rynkowe podejmowane przez przedsiębiorców.

3.2 Cel postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów

Przed dokonaniem analizy charakteru postępowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, warto zastanowić się nad samym celem prowadzenia takiego postępowania przed organem ochrony konkurencji i konsumentów. Wykazanie rzeczywistych założeń czynności podejmowanych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów pozwoli na wskazanie specyficznego charakteru regulacji, na podstawie i w ramach których podejmowana jest publicznoprawna ochrona zbiorowych interesów konsumentów. Odnosząc się do ogólnej definicji celu postępowania (administracyjnego, karnego lub cywilnego), wskazać można na pogląd, zgodnie z którym celem postępowania jest co do zasady osiągnięcie sprawiedliwości materialnoprawnej oraz proceduralnej[396]. Procedura administracyjna dodatkowo, jak trafnie podnosi się w doktrynie, spełnia także następujące funkcje: (i) funkcję organizatorską związaną z usprawnieniem funkcjonowania administracji publicznej; (ii) funkcję demokratyzacyjną, polegającą na zagwarantowania prawa obywateli do udziału w załatwianiu konkretnych spraw; (iii) wychowawczą, przejawiającą się wywołaniem określonych skutków w świadomości uczestników postępowania administracyjnego; oraz (iv) funkcję gwarantującą praworządność[397]. Przekładając tę definicję na grunt postępowania administracyjnego, wskazać można, że zasadniczym założeniem tego rodzaju procedury jest „załatwienie sprawy indywidualnej poprzez podjęcie aktu konkretyzującego uprawnienia lub obowiązki wskazanego imiennie bądź przez podanie nazwy adresata, równoznaczne z zastosowaniem normy prawa materialnego"[398]. Wydaje się, że również w zakresie prowadzonego przez organ ochrony

[396] S. Waltoś, *Proces karny. Zarys systemu*, Warszawa 2003, s. 21.
[397] J. Jendrośka, *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970, s. 13-16; szerzej: I. Bogucka [w:] G. Łaszczyca (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom I. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2017, s. 475-480; K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] T. Rabska (red.), J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego. Tom III*, Wrocław-Warszawa 1978, s. 139-140.
[398] Z. Kmieciak, *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014, s. 221; podobnie: J. Borkowski [w:] J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985, s. 110.

konkurencji i konsumentów postępowania, takie ogólne założenie podejmowanych przez Prezesa Urzędu działań znajdzie zastosowanie.

Rozpoczynając omówienie zagadnienia związanego z celem postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, sformułować można dwie zasadnicze kategorie założeń, które mogą zostać osiągnięte poprzez podjęcie przez Prezesa UOKiK działań wskazanych w ustawie.

W pierwszej kolejności wskazać należy na, podnoszony również w doktrynie, formalny cel postępowania przed Prezesem UOKiK. Zgodnie z tym poglądem, zasadniczym założeniem prowadzonego przez organ ochrony konkurencji i konsumentów postępowania, jest wydanie decyzji administracyjnej, w której to – w przypadku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów - zachowanie przedsiębiorcy uznane zostanie za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i – w zależności od stanu faktycznego danej sprawy – stwierdzone bądź nakazane zostanie jej zaniechanie[399]. Nieco inne są formalne założenia prowadzonego przez Prezesa UOKiK postępowania wyjaśniającego. Cele te wskazane zostały wprost w art. 48 ust. 2 uokik i obejmują m.in. wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów lub ustalenie, czy miało miejsce naruszenie chronionych prawem interesów konsumentów uzasadniające podjęcie działań określonych w odrębnych ustawach. Również w odniesieniu do wprowadzonych niedawno tzw. „wystąpień miękkich" z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, o których mowa w art. 49a ust. 1 uokik, formalny cel takiego działania określić można jako załatwienie sprawy bez konieczności wszczynania formalnego postępowania[400]. Powyższe zatem rozważania skonkludować można w ten sposób, że formalny cel postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów odnosi się do proceduralnego sposobu zakończenia prowadzonego postępowania i co do zasady oznacza wydanie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów określonego przepisami prawa lub praktyką rozstrzygnięcia lub dokonanie innej czynności faktycznej, polegającej chociażby na przygotowaniu przez pracownika UOKiK notatki służbowej[401].

[399] M. Sieradzka, *Charakter prawny postępowania i rodzaje rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów*, Warszawa 2016, s. 1 i n.
[400] M. Bernatt [w:] M. Namysłowska (red.), A. Piszcz (red.), *Ustawa…*, s. 97.
[401] Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, a także postępowanie wyjaśniające zakańczane jest bądź to decyzją administracyjną (tak tzw. „postępowania właściwe), bądź postanowieniem administracyjnym (w przypadku postępowania wyjaśniającego). Nieco inaczej Prezes UOKiK kończy tzw. „wystąpienia miękkie" – w tym bowiem przypadku pracownik Urzędu prowadzący sprawę

Inny aspekt prowadzenia postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów dotyczy materialnoprawnej podstawy tego postępowania. W tym znaczeniu założeniem działań podejmowanych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów w zakresie ochrony zbiorowych interesów konsumentów (w tym także tzw. wystąpienia miękkiego oraz postępowania wyjaśniającego) będzie wyeliminowanie z rynku praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów stosowanych przez przedsiębiorców. Wskazać w tym miejscu warto na funkcjonujący w doktrynie pogląd, zgodnie z którym celem postępowania przed Prezesem UOKiK jest podejmowana w interesie publicznym ochrona konkurencji, ochrona interesów przedsiębiorców i konsumentów[402]. W pewnym zakresie można zgodzić się z tą tezą – prezentuje ona bowiem główne założenia podejmowanych przez Prezesa UOKiK na podstawie uokik działań. Niemniej jednak, w przypadku postępowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów ogólny cel działań organu podlega większej konkretyzacji. Trafnie określony został materialny cel postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przez M. Bernatta oraz A. Jurkowską-Gomułkę, którzy stwierdzili, że celem tego postępowania jest ustalenie przez Prezesa UOKiK, czy konkretne zachowanie przedsiębiorcy spełnia przesłanki zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów z art. 24 uokik[403]. Przytoczone wyżej stanowisko odnosi się pośrednio również do eliminowania sprzecznych z prawem praktyk przedsiębiorców.

Skutki stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów mogą być różne. Niewątpliwie mogą one oddziaływać zarówno na sferę materialną, jak i niematerialną funkcjonowania konsumentów. Zagadnienie związane z konsekwencjami naruszenia przez przedsiębiorców zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów rozpatrywać można przez pryzmat naruszenia właśnie tych interesów. Jak już to zostało wskazane we wcześniejszej części pracy, naruszenie interesów konsumentów może przybierać tak ekonomiczny, jak i pozaekonomiczny charakter. Bez wątpienia również, stosowanie przez przedsiębiorców zakazanych praktyk wpływa negatywnie na poczucie sprawiedliwości wśród konsumentów, a także na możliwość korzystania przez nich z prawnie chronionych dóbr[404]. Głównym zatem zadaniem organu odpowiedzialnego za publicznoprawną ochronę zbiorowych interesów konsumentów, w tym także podejmowanych przez ten organ działań, jest

przygotowuje notatkę służbową (a więc dokonuje czynności faktycznej), która zawiera opis stanu faktycznego sprawy, a także rezultat wystąpienia organu do przedsiębiorcy.

[402] D. Sylwestrzak, *Postępowanie przed Prezesem UOKiK…*, s. 101.

[403] M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 899.

[404] Tak również: D. Sylwestrzak, *Postępowanie...,* s. 103.

eliminowanie zarówno rzeczywistych, jak i potencjalnych zachowań przedsiębiorców, które mogą naruszać zbiorowe interesy konsumentów.

Co do zasady, postępowanie przed Prezesem UOKiK prowadzone jest bądź to w trakcie stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, bądź po zakończeniu jej stosowania. W tym kontekście wskazać można na dwa aspekty działalności organu ochrony konkurencji i konsumentów. W pierwszym przypadku, przypisać postępowaniu przed Prezesem UOKiK (w tym także postępowaniu wyjaśniającemu oraz wystąpieniom miękkim) można głównie funkcję represyjną, zmierzającą do zakończenia stosowania przez przedsiębiorcę zakazanej praktyki. W sytuacji zaś zaprzestania stosowania przez przedsiębiorcę sprzecznego z prawem działania bądź zaniechania bez wątpienia główną rolą organu ochrony konkurencji i konsumentów jest wskazanie takich środków usunięcia trwających skutków naruszenia zakazu sformułowanego w art. 24 ust. 1 uokik, aby możliwe było jak najpełniejsze zrekompensowanie konsumentom poniesionych z tego tytułu „strat".

Dalej wskazać można również na prewencyjne i edukacyjne znaczenie podejmowanych przez Prezesa UOKiK działań, które sprowadza się do tego, aby „zniechęcić" przedsiębiorców do stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Wyżej popełnione rozważania pozwalają na stwierdzenie, że celem prowadzonego przed Prezesem UOKiK postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest nie tyle co formalne zakończenie podjętych działań, ale wyeliminowanie występujących na rynku, sprzecznych z prawem, praktyk przedsiębiorców ingerujących w sferę praw przysługujących konsumentom[405].

[405] Warto w tym miejscu również odnieść się do możliwości osiągnięcia celu, jakim jest wyeliminowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów z rynku, w sytuacji, w której to sądy nie zaś organ administracji publicznej odpowiedzialne są za podejmowaną w interesie publicznym ochronę konsumentów. Należy w tym kontekście omówić funkcjonujące w Niemczech tzw. powództwo o zaniechanie *Unterlassungsklage*, które jest jednym z najbardziej popularnych w Niemczech środków dochodzenia publicznoprawnych roszczeń konsumentów (por. W. – D. Walker, *Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen. Kommentar*, 1. Auflage 2016, Rn. 1; H. W. Miklitz, P. Rott, *Zivilprozessordnung. Münchener* Kommentar, 5. Auflage, UKlaG, § 2, Rn 10). Zasadniczym celem wniesienia takiego powództwa do niemieckiego sądu jest „wymuszenie" na przedsiębiorcy zaniechania stosowania praktyk naruszającej niemieckie przepisy konsumenckie, dotyczące m.in. niedozwolonych postanowień umownych, czy też umów zawieranych na odległość (por. § 1, § 2 ust. 2 UKlaG). Do wytocznia takiego powództwa, na gruncie obecnie obowiązujących przepisów, uprawnione są co do zasady organizacje i stworzyszenia konsumenckie, ale także izby gospodarczei przemysłowe (por. H. Köhler, J. Bornkamm, J. Feddersen, *Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb. Kommentar*, 36. Auflage 2018, UKlaG § 3, Rn. 4-6).

3.3 Pojęcie postępowania administracyjnego

Zastanowienia wymaga także, czy postępowanie przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów jest postępowaniem administracyjnym. W związku z tym niezbędne jest przeanalizowanie poglądów przedstawicieli doktryny dotyczących definicji „postępowania administracyjnego" i na podstawie wypracowanych w ten sposób wniosków zakwalifikowanie bądź nie tego postępowania jako postępowania administracyjnego.

W piśmiennictwie funkcjonuje wiele definicji postępowania administracyjnego. Ich analiza pozwala na wyróżnienie co najmniej dwóch teorii dotyczących znaczenia tego pojęcia. Z jednej strony postępowanie administracyjne rozumiane jest jako pewnego rodzaju ciąg czynności procesowych podejmowanych przez organy administracji publicznej w celu rozstrzygnięcia indywidualnej sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnej, a także czynności procesowych zmierzających do weryfikacji wydanych uprzednio decyzji administracyjnych[406]. Takie podejście określić można mianem materialno-formalnej definicji postępowania administracyjnego. Teoria ta wskazuje bowiem zarówno na materialny (załatwienie sprawy administracyjnej w formie decyzji administracyjnego), jak i formalny aspekt postępowania administracyjnego (ciąg czynności podejmowanych przez organ administracji publicznej).

Z drugiej jednak strony autorzy podkreślają na systemowy charakter postępowania administracyjnego, które stanowi dziedzinę prawa administracyjnego regulującą tryb działania organów administracji publicznej w sprawach dotyczących praw i obowiązków niepodporządkowanych im służbowo, konkretnych podmiotów[407]. W definicji tej szczególnie podkreślony został charakter postępowania administracyjnego jako dziedziny prawa regulującej funkcjonowanie organów administracji publicznej i zakresu rozpoznawanych przez nich spraw. W odniesieniu do tego – nazwanego na potrzeby niniejszej rozprawy – systemowego podejścia bez znaczenia pozostaje sposób załatwienia danej sprawy przez organ administracji publicznej –

[406] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2015, s. 96, podobnie: R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas [w:] R. Hauser (red.), A. Skoczylas (red.), *Postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne z kazusami*, Warszawa 2016, s. 21; W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne. Zarys wykładu*, Warsawa 1983, s. 30; B. Adamiak, *Pojęcie postępowania administracyjnego* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie kpa*, Lublin 2010, s. 15-21.

[407] M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2012, Nb. 1. Podobnie: G. Łaszczyca (red.), C. Martysz (red.), A. Matan (red.), *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003, s. 9; E. Iserzon [w:] E. Iserzon (red.), J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 12.

postępowaniem administracyjnym będzie jakiekolwiek działanie organu odnoszące się do praw i obowiązków niezwiązanych z tym organem konkretnych podmiotów.

Warto w tym miejscu wskazać także na zaproponowany przez Z. Niewiadomskiego podział postępowania administracyjnego, określającego sposób załatwiania spraw przez organy administracji publicznej, na: (i) postępowanie administracyjne *sensu stricto* rozumiane jako zespół norm prawnych regulujących uprawnienia i obowiązki uczestników postępowania zmierzającego do rozstrzygnięcia o ustawowo uregulowanym prawie lub obowiązku jednostki w sposób zapewniający ochronę jej interesów; oraz (ii) postępowanie administracyjne *sensu largo* oznaczające postępowanie zmierzające do innego skutku prawnego – aniżeli prawa lub obowiązki jednostki – wymaganego ustawą[408].

Podział postępowania administracyjnego na postępowanie administracyjne *sensu stricto* i *sensu largo* odnoszony jest w doktrynie także do trybu uregulowania przepisów dotyczących funkcjonowania organów administracji publicznej. Wąskie znaczenie tego pojęcia przypisywane jest postępowaniom administracyjnym prowadzonym na gruncie kpa, szerokie zaś dotyczy procedur uregulowanych w innych niż kpa aktach prawnych o randze ustawowej[409]. Nieco inną koncepcję takiego rozumienia postępowania administracyjnego przedstawił A. Matan, wskazując, że postępowanie administracyjne *sensu stricto* (postępowanie jurysdykcyjne) obejmuje postępowanie administracyjne ogólne, postępowania administracyjne autonomiczne, postępowania administracyjne przepisy procesowe odrębne zawarte w ustawach szczegółowych, zaś postępowanie administracyjne *sensu largo* (postępowanie niejurysdykcyjne) związane z innymi aniżeli decyzja administracyjna środkami prawnymi wykorzystywanymi przez organy administracji publicznej[410].

Sformułowanie definicji postępowania administracyjnego wymaga jednak dookreślenia znaczenia wskazanej w niej sprawy administracyjnej. W doktrynie podnosi się, że pojęcie to oznacza zespół okoliczności faktycznych i prawnych, w których organ administracji publicznej stosuje normę prawa administracyjnego w celu ustanowienia po stronie określonego podmiotu sytuacji prawnej w postaci udzielenia lub odmowy udzielenia żądanego uprawnienia albo w formie obciążenia określonym obowiązkiem[411]. T. Kiełkowski definiuje natomiast sprawę administracyjną jako „kwestię istnienia stanu faktycznego, opisanego w hipotezie normy

[408] J. Drachal, E. Mzyk, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część procesowa*, Warszawa 2002, s. 12.
[409] Tak np. J. Borkowski [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *Prawo procesowe administracyjne. System Prawa Administracyjnego*, t. 9, Warszawa 2010, s. 84.
[410] A. Matan [w:] G. Łaszczyca (red.), *System…*, s. 228-230.
[411] W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989, s. 7-8; T. Woś, *Pojęcie „sprawy" w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, AUW CLXVIII, Nr 1022, s. 329.

prawnej, wymagającej dla uwolnienia swej mocy wiążącej autorytatywnej konkretyzacji, dokonnej w formie aktu wydanego przez właściwy organ administracjujący”[412]. Odnotować należy również pogląd, zgodnie z którym sprawą administracyjną jest „pewna konkretna sytuacja żywiowa, w której interes indywidualny i interes społeczny mają znaleźć wyraz na podstawie prawa administracyjnego w formie władczego rozstrzygnięcia po przeprowadzeniu określonego prawem postępowania”[413]. Słuszne wydaje się spostrzeżenie, zgodnie z którym pod pojęciem sprawy administracyjnej – warunkującej zaistnienie określonej sekwencji czynności organu administracji publicznej – rozumieć można określony stan faktyczny, w którym – w celu załatwienia danej sprawy – możliwe będzie zastosowanie przez organ administracji publicznej prowadzący postępowanie właściwej normy prawa administracyjnego.

Aby daną procedurę uznać za postępowanie administracyjne, konieczne jest spełnienie następujących przesłanek. Po pierwsze – procedura ta musi się odbywać przed organem administracji publicznej; po drugie zaś – konsekwencją działania tego organu powinno być wydanie decyzji administracyjnej[414]. Uwzględniając wyżej wskazane okoliczności, należy stwierdzić, że postępowanie przed Prezesem UOKiK (w tym w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów) jest postępowaniem administracyjnym. Procedura ta bowiem, prowadzona przez organ ochrony konkurencji i konsumentów, będący organem administracji publicznej, zasadniczo zmierza do załatwienia sprawy administracyjnej[415] w formie jednego z rozstrzygnięć wskazanych w ustawie.

3.4 Postępowanie przed Prezesem UOKiK jako postępowanie administracyjne szczególne

3.4.1 Pojęcie postępowania administracyjnego szczególnego

Postępowanie przed Prezesem UOKiK jest postępowaniem administracyjnym. W ramach jednak postępowania administracyjnego wyróżnia się także postępowania administracyjne ogólne – zasadniczo uregulowane w kpa[416] oraz postępowania administracyjne szczególne, do których zdaje się należeć sposób procedowania przed organem ochrony konkurencji i konsumentów.

[412] T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Zakamycze 2004, s. 35.
[413] K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka, *System…*, s. 195-196.
[414] S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 121.
[415] Szerzej na ten temat por. M. Szydło, Ł. Błaszczak, *Sprawa antymonopolowa jako przykład sprawy administracyjnej oraz sprawy gospodarczej*, PS 2005, Nr 7-8.
[416] J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, s. 18 i n.

Podejmując się próby sformułowania zakresu znaczeniowego pojęcia postępowania administracyjnego szczególnego, wskazać należy, że w doktrynie nie zostało wypracowane jednolite podejście do tej kwestii. Zaobserwować można w tym zakresie tendencje do definiowania postępowania administracyjnego szczególnego w oparciu o różne kryteria, takie jak p.. przesłankę zakresu rozpatrywanych spraw, czy też zakresu zastosowania przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego. Odnosząc się do kryterium zakresu rozpatrywanych spraw wskazać można na następujące poglądy. B. Adamiak proponuje uznanie za postępowanie administracyjne szczególne takiej procedury, w której trybie następuje rozpoznanie i rozstrzyganie spraw określonego rodzaju[417]. Nieco inna definicja tego pojęcia została zaproponowana przez J. Borkowskiego, który uznaje, że postępowania administracyjne szczególne występują wówczas, gdy w pewnych sytuacjach właściwe będą specjalnie określone organy administracji publicznej działające na podstawie szczególnych przepisów procesowych[418]. Niemniej jednak, obie te definicje bazują na zakresie przedmiotowym postępowania administracyjnego szczególnego, które obejmuje konkretnego rodzaju sprawy. W nawiązaniu natomiast do drugiej przesłanki warto wskazać na podgląd W. Dawidowicza, który wskazał, że w obrębie postępowania administracyjnego występują przepisy proceduralne wykorzystywane jedynie przez niektóre organy administracji publicznej lub w toku rozpatrywania niektórych tylko kategorii spraw[419].

Mianem postępowania administracyjnego szczególnego określić zatem można te rodzaje procedur administracyjnych, które stosowane są przez organy administracji publicznej przy rozpatrywaniu konkretnego rodzaju spraw i które charakteryzują się pewnego rodzaju odmiennością regulacji w odniesieniu do rozwiązań prawnych zawartych w kpa.

Do wspomnianych powyżej odmienności procedur administracyjnych szczególnych w doktrynie zalicza się takie okoliczności jak np.: (i) zróżnicowanie przesłanek uzyskania statusu strony w postępowaniu; (ii) wyraźniej odgraniczone poszczególne stadia postępowania; (iii) rozszerzenie albo zawężenie środków zaskarżenia[420].

[417] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie…*, s. 97.
[418] J. Borkowski, *Administracyjne postępowania szczególne*, Łódź 1982, s. 20; por. także: J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne ogólne i szczególne* [w:] Księga Pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 1999, s. 61-79.
[419] W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne…*, s. 11.
[420] Por. J. Borkowski, *Administracyjne…*, s. 118.

Postępowanie przed Prezesem UOKiK stosunkowo zgodnie w doktrynie określane jest mianem postępowania administracyjnego szczególnego[421]. Warto jednak wskazać pogląd odmienny, prezentowany przez B. Adamiak i J. Borkowskiego, którzy traktują postępowania uregulowane w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów jako ogólne postępowanie administracyjne z odrębnościami przypisanymi do rodzaju spraw i niektórych czynności procesowych[422]. Wydaje się jednak, że przy uwzględnieniu odmienności, którymi charakteryzuje się tryb procedowania przed Prezesem UOKiK, tak w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, jak i w pozostałych sprawach rozpoznawanych przez ten organ, skłaniać się należy ku uznaniu tej procedury za rodzaj postępowania administracyjnego szczególnego.

3.4.2 Odmienności postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów

Zaprezentowane wcześniej i zaakceptowane w doktrynie definicje postępowania administracyjnego szczególnego wydają się uzasadniać możliwość przyporządkowania postępowania przed Prezesem UOKiK do grupy szczególnych procedur administracyjnych. Tryb procedowania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów, pomimo jego zasadniczo administracyjnego charakteru, cechuje się wieloma odmiennościami, które istotnie różnicują sposób postępowania przed tym organem od sposobu załatwiania spraw przez inne organy administracji publicznej.

Warto w tym miejscu wskazać na następujące okoliczności, odróżniające postępowanie przed Prezesem UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów od procedury administracyjnej uregulowanej w kpa[423]: (i) zastosowanie zasad ogólnych postępowania; (ii) szczególne regulacje dotyczące wszczęcia, zawieszenia, umorzenia i zakończenia postępowania; (iii) swoiste reguły odnoszące się do terminów załatwiania spraw;

---

[421] R. Stankiewicz, *O istocie postępowania antymonopolowego*, St. Iur. 2008, Nr XLIX, s. 189; M. Błachucki, *System…*, s. 149; S. Gronowski, *Polskie prawo antymonopolowe (Zarys wykładu)*, Warszawa 1998, s. 290; R. Janusz, T. Skoczny, *Postępowanie antymonopolowe jako szczególne postępowanie administracyjne* [w:] I. Skrzydło-Niżnik (red.), P. Dobosz (red.), D. Dąbek (red.), M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. J Filipka*, Kraków 2001, s. 274; M. Sachajko, M. Żółtko, *Charakter prawny postępowania przed Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, RPEiS 1996, z. 4, s. 93-103; R. Janusz, *Dostosowanie prawa polskiego do prawa wspólnotowego w zakresie instytucji, procedur i sankcji antymonopolowych* [w:] P. Saganek (red.), T. Skoczny (red.), *Wybrane problemy i obszary dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 256; A. Matan [w:] G. Łaszczyca (red.), *System…*, s. 220.

[422] J. Borkowski, B. Adamiak [w:] M. Kępiński, *Prawo konkurencji…*, s.1136.

[423] Podkreślenia jednocześnie wymaga, że niektóre z zaprezentowanych odmienności dotyczą również działań wstępnych podejmowanych przez Prezesa UOKiK w sprawach naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jednak szczegółowe odniesienie do tych kwestii dokonane zostanie przy omawianiu tak wystąpienia w trybie art. 49a ust. 1 uokik, jak i postępowania wyjaśniającego.

(iv) prowadzenie postępowania dowodowego na podstawie Kodeksu postepowania cywilnego; (v) szczególne rozwiązania dotyczące przysługujących stronie środków prawnych[424]. Wprawdzie odmienności te mają dość istotny charakter, to jednak zgodzić się należy z zaprezentowanym przez R. Stankiewicza poglądem, że to przepisy kpa tworzą „fundament" postępowania przed Prezesem UOKiK, ułatwiając dokonywanie interpretacji przepisów procesowych oraz zapewniając gwarancje proceduralne przysługujące stronom tego postępowania[425].

W piśmiennictwie wskazuje się także, że zasadniczym celem wprowadzenia szczególnego postępowania przed Prezesem UOKiK (w tym w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów) było wyposażenie organu ochrony konkurencji i konsumentów w narzędzia umożliwiające sprawne i efektywne prowadzenie postępowań, których co do zasady stronami są przedsiębiorcy[426], dysponujący znacznie większym zasobem organizacyjnym, kadrowym i – przede wszystkim – finansowym, aniżeli Prezes UOKiK.

Wprawdzie poszczególne odmienności zostaną w sposób wyczerpujący omówione w dalszych częściach rozprawy, dotyczących konkretnych etapów podejmowania przez Prezesa UOKiK działań w zakresie ochrony zbiorowych interesów konsumentów, to za uzasadnione uznać należy wstępne wskazanie cech postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

Zasygnalizować w tym miejscu należy, że do postępowania przed Prezesem UOKiK odpowiednie zastosowanie znajdą zasady ogólne postępowania administracyjnego uregulowane w kpa[427]. Niemniej jednak część z obowiązujących na gruncie kpa reguł wymagać będzie – z uwagi na specyficzny charakter postępowania przed Prezesem UOKiK i przepisy ustawy – odpowiedniej modyfikacji, uwzględniającej zakres podejmowanych przez ten organ działań.

Prezes UOKiK w sprawach dotyczących publicznoprawnej ochrony zbiorowych interesów konsumentów zasadniczo podjąć może następujące działania: (i) skierować do przedsiębiorcy wystąpienie w trybie art. 49a ust. 1 uokik; (ii) wszcząć postępowanie wyjaśniające; (iii) wszcząć postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Każde z tych działań charakteryzuje się swoistą regulacją dotyczącą jego przebiegu. Najwyraźniej różnice dotyczące prowadzenia postępowania dostrzegane są

[424] E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 279; D. Sylwestrzak, *Postępowanie…*, s. 93.
[425] R. Stankiewicz, *O istocie…*, s. 189.
[426] S. Gronowski, *Polskie prawo…*, s. 290.
[427] Szerzej na temat „odpowiedniego" stosowania przepisów prawa por. J. Nowacki, *„Odpowiednie" stosowanie przepisów prawa*, PiP 1964, z. 3.

w postępowaniu wyjaśniającym, które – przykładowo – nie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej, lecz postanowieniem o zamknięciu postępowania wyjaśniającego[428].

Rozpatrywane przez organ ochrony konkurencji sprawy cechuje wysoki stopień skomplikowania, a wielu przypadkach obszerny materiał dowodowy zebrany w toku postępowania wymaga pogłębionych analiz. Z tych właśnie względów w odniesieniu do postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów zastosowanie znajdą szczegółowe regulacje prawne, wskazane w ustawie, dotyczące czasu trwania postępowania antymonopolowego. Jest to szczególnie istotna odmienność, bowiem pomimo wprowadzenia w art. 104 uokik odrębnych terminów na załatwienie spraw (tutaj: na zakończenie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów), Prezes UOKiK w ramach swoich działań korzystać będzie chociażby z regulacji dotyczących sposobu obliczania terminów.

Omówione powyżej odmienności potwierdzają, że postępowanie przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów stanowi postępowanie administracyjne szczególne. Procedura ta, na którą składają się poszczególne etapy działań podejmowanych przez Prezesa UOKiK w celu zapewnienia należytego poziomu publicznoprawnej ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów, charakteryzuje się wieloma odmiennościami wyróżniającymi ten tryb procedowania od tradycyjnej (ogólnej) procedury administracyjnej uregulowanej w kpa, a także – co szczególnie istotne – w ramach którego funkcjonuje wiele instytucji procesowych bezpośrednio związanych z zakresem podejmowanych przez Prezesa UOKiK działań.

3.4.3 Postępowanie przed Prezesem UOKiK jako przykład „postępowania hybrydowego”

Szczególny charakter postępowania przed Prezesem UOKiK potwierdza pojawiający się w doktrynie pogląd, że postępowanie to przyjmuje charakter procedury hybrydowej.

Pod pojęciem procedury hybrydowej rozumie się postępowanie, w którym sprawa na początku rozpatrywana jest przez organ administracji publicznej, a w wyniku odwołania jest rozpatrywana przez sąd powszechny[429]. Z. Kmieciak określa natomiast mianem procedury hybrydowej „administracyjno-sądowy wariant postępowania”, w którym to prowadzenie postępowania administracyjnego powierzono Prezesowi UOKiK, przy zapewnieniu jednak

[428] J. Krüger [w:] A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 862.
[429] Por. postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 11 lutego 2009 r., sygn. II GSK 749/08.

środka zaskarżenia do SOKiK[430]. Zasadniczo zatem o procedurze hybrydowej należy mówić wówczas, gdy typowo administracyjnoprawny tryb procedowania przed organem administracji publicznej łączony jest z trybem sądowym. Zauważyć w tym miejscu należy, że przyjmowanie przez ustawodawcę postępowania hybrydowego jest dość częste przy określaniu trybu procedowania przed organami regulacyjnymi. Takie modele postępowania przyjęte zostały chociażby na gruncie ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne[431] lub ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne[432]. W obu tych przypadkach procedowanie w niektórych kategoriach spraw[433] odbywa się najpierw przed właściwym organem (odpowiednio Prezes UKE lub Prezes URE), a następnie – na skutek wniesienia odwołania bądź zażalenia na rozstrzygnięcie tego organu – sprawa jest rozpoznawana przez sąd powszechny – sąd ochrony konkurencji i konsumentów.

Przy rozstrzyganiu o „hybrydowości" – w zaprezentowanym powyżej rozumieniu – postępowania przed Prezesem UOKiK, decydujące znaczenie ma treść art. 81 ust. 1 uokik, który przesądza o kognicji sądów powszechnych w zakresie rozpoznawania środków prawnych przysługujących od rozstrzygnięć organu ochrony konkurencji i konsumentów. W praktyce oznacza to, że jedynym organem administracji publicznej i jednocześnie organem pierwszej instancji w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów jest Prezes UOKiK, zaś organem „odwoławczym", dokonującym sądowej kontroli rozstrzygnięć tego organu jest SOKiK. Skutkiem przyjęcia takiego modelu sądowej kontroli władczych działań podejmowanych przez Prezesa UOKiK jest wyłączenie możliwości zaskarżenia decyzji Prezesa UOKiK w drodze administracyjnej i sądowoadministracyjnej[434]. Wyżej wskazane okoliczności potwierdzają, że postępowanie przed Prezesem UOKiK przybiera charakter postępowania „hybrydowego".

Zaznaczyć jednocześnie należy, że opisana powyżej zasada dotyczy wyłącznie rozstrzygnięć wydawanych przez Prezesa UOKiK na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Nieco inaczej uregulowany został bowiem tryb postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów. Zgodnie z art. 26 ustawy z dnia 12

[430] Z. Kmieciak, *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, PiP 2002, z. 4, s. 33; M. Niziołek, S. Famirska, *Procedura hybrydowa w sprawach ochrony konkurencji a ostateczność i wykonalność decyzji*, PPH 2008, Nr 4, s. 34-39.
[431] Dz. U. z 2018 r., poz. 1118, t.j.
[432] Dz. U. z 2018 r., poz. 1356, t.j.
[433] W odniesieniu do postępowania przed Prezesem UKE kwestia właściwości sądu przy rozpatrywaniu środka odwoławczego od rozstrzygnięcia organu jest zagadnieniem złożonym. Pewien zakres spraw podlega rozpoznaniu – w postępowaniu odwoławczym – przez sądy administracyjne, inne zaś podlegają rozpatrzeniu przez sąd powszechny – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Szerzej na ten temat por. M. Chołodecki, *Kontrola sądowa decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, Warszawa 2013.
[434] Por. postanowienie NSA z dnia 11 lutego 2009 r., sygn. II GSK 749/08, CBOSA.

grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów[435] w zakresie nieuregulowanym w tym akcie stosuje się przepisy kpa. Oznacza to, że w odniesieniu do wydawanych na podstawie tej ustawy rozstrzygnięć Prezesa UOKiK zastosowanie znajdą przepisy kpa, a sprawy te podlegać będą właściwości sądów administracyjnych.

Jak wynika z wyżej przedstawionych rozważań, autorzy opowiadający się za uznaniem postępowania przed Prezesem UOKiK jako procedury hybrydowej zasadniczo odnoszą się do powiązania trybu rozpoznawania środków prawnych przysługujących od rozstrzygnięć organu ochrony konkurencji i konsumentów. Tymczasem zastanowić się należy, czy samo już ukształtowanie procedury postępowania przed Prezesem UOKiK nie nosi znamion postępowania hybrydowego. Otóż, zgodnie z art. 84 uokik, w sprawach dotyczących dowodów w postępowaniu przed Prezesem UOKiK – w zakresie nieuregulowanym w ustawie – odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy art. 227-315 kpc. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że celem takiego zabiegu legislacyjnego było wprowadzenie do postępowania przed Prezesem UOKiK najwyższych standardów proceduralnych, tzn. standardów procesu cywilnego z całym arsenałem zasad jego postępowania dowodowego i środków dowodowych, które nie mogą być zastępowane dowodami pośrednimi bądź oświadczeniami stron[436]. Oznacza to, że Prezes UOKiK uprawniony jest do stosowania w toku postępowania zasad obowiązujących w procesie cywilnym. Rozwiązanie to prowadzi do sytuacji, w której organ administracji publicznej może korzystać z obowiązującego na gruncie postępowania cywilnego zakresu uprawnień i instytucji procesowych. Zasadne zatem wydaje się być stwierdzenie, że już samo przyznanie Prezesowi UOKiK uprawnienia do stosowania przepisów art. 227-315 kpc czyni z procedury obowiązującej przed tym organem „postępowania hybrydowe”[437]. Przypomnieć w tym miejscu należy również treść art. 83 uokik, zgodnie z którym w zakresie nieuregulowanym w ustawie odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy kpa[438].

[435] Dz. U. z 2016 r., poz. 2047, t.j.

[436] M. Król-Bogomilska, *Zasady procedury cywilnej w postępowaniu przed Urzędem Antymonopolowym*, Glosa 1995, nr 8.

[437] Pogląd ten zdaje się prezentować również K. Kowalik-Bańczyk, która definiuje „postępowanie hybrydowe” jako *niemające charakteru czysto administracyjnego, ze względu na system odesłań do innych aktów prawa procesowego w ustawie oraz ze względu na zasady składania i rozpatrywania odwołan od rozstrzygnięć Prezesa UOKiK*; por. K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w ubijnych postępowaniach antymonopolowych*, Warszawa 2012, s. 127.

[438] Warto w tym miejscu zasygnalizować, że ustawa przewiduje możliwość zastosowania przez Prezesa UOKiK, w toku postępowania antymonopolowego, także przepisów ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego w zakresie dotyczącym przeszukania (por. art. 91 ust. 4 uokik). Z uwagi jednak na okoliczność, że w toku postępowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów instytucja przeszukania nie znajduje zastosowania, zagadnienie to ograniczone zostało wyłącznie do wskazania tej kwestii.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić można, że zarówno z uwagi na przepisy proceduralne obowiązujące w toku postępowania przed Prezesem UOKiK, jak i na system rozstrzygania środków prawnych przysługujących od decyzji i – podlegających zaskarżeniu – postanowień wydanych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów, postępowanie przed Prezesem UOKiK określić można mianem „procedury hybrydowej". Jakkolwiek funkcjonowanie takiego modelu postępowania może budzić uzasadnione wątpliwości, w szczególności w zakresie nieograniczonego uprawnienia sądów powszechnych do ingerowania w rozstrzygnięcia organu ochrony konkurencji i konsumentów[439], to jednak taka procedura zapewnia stronom (tak przedsiębiorcy-stronie postępowania przed Prezesem UOKiK, jak i temu organowi) możliwość korzystania z szeregu gwarancji proceduralnych obowiązujących w procesie cywilnym[440].

3.5 Zasady postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów

3.5.1 Pojęcie zasad postępowania administracyjnego

Prezes UOKiK, podejmując działania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, jako organ administracji publicznej, zobowiązany jest przestrzegać zasad postępowania administracyjnego.

Przez zasady postępowania administracyjnego rozumieć należy pewnego rodzaju podstawy i metody postępowania, które powinny być przestrzegane przez organ administracji publicznej na każdym etapie jego działań[441]. Zasady te decydują jednocześnie o strukturze i funkcjach postępowania administracyjnego[442]. Jako podstawowe przesłanki umożliwiające zakwalifikowanie danego przepisu (normy) jako zasady postępowania administracyjnego

[439] Por. wyrok TK z dnia 31 stycznia 2005 r., SK 27/03, Dz. U. z 2005 r., Nr 22, poz. 185, w szczególności zdanie odrębne sędziego B. Zdziennickiego.

[440] Szerzej: M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011.

[441] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne…*, s. 37; S. Rozmaryn, *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 1961, Nr 12, s. 636; J. Jendrośka, *Zasady postępowania administracyjnego* [w:] Księga Pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 1999; por. także: S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziembiński, *Zasady prawa: zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974; S. Tkacz, M. Kotulska [w:] J. P. Tarno (red.), W. Piątek (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Zasady ogólne postępowania administracyjnego Tom II Cześć 2*, Warszawa 2018, s. 40-56.

[442] E. Bojanowski [w:] J. Lang (red.), *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, s. 23; podobnie: A. Wiktorowska, *Rola i znaczenie zasad ogólnych KPA (funkcje zasad)*, St. Iur. 1996, Nr 23, s. 265; J. Szreniawski, *Rola i znaczenie zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego w stosowaniu prawa* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie kpa*, Lublin 2010, s. 809-814. Na temat zasad ogólnych por. także: A. Jaroszyński, *Problematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego*, PiP 1975, z. 7, s. 43-56.

wskazać można: (i) jego obowiązywanie we wszystkich stadiach postępowania; (ii) posiadanie charakteru wiążącej wytycznej dla stosowania wszystkich przepisów kpa[443].

W doktrynie wskazuje się na funkcjonowanie dwóch głównych kategorii zasad: zasad naczelnych oraz zasad ogólnych[444]. Do zasad naczelnych zaliczyć można normy postępowania uregulowane w Konstytucji RP oraz w prawie międzynarodowym[445]. Przypisywanie jednak „naczelnego" charakteru jedynie zasadom uregulowanym ww. aktach prawnych wydaje się nieuzasadnione. Właściwsze bowiem wydaje się przypisanie takiego przymiotu także zasadom, które wywierają istotny wpływ na kształtowanie wytycznych postępowania organów administracji publicznej, uregulowanych w aktach prawnych niższego rzędu. Niewątpliwie zarówno Konstytucji RP, jak i innych źródłach prawa przypisać należy niezwykłą doniosłość prawną, to jednak za uzasadnione wydaje się objęcie tym pojęciem również innych aktów prawnych, takich jak przykładowo: Europejski Kodeks Dobrych Praktyk Administracyjnych lub KPP[446]. Zasadami ogólnymi określane są natomiast normy postępowania uregulowane w kpa[447] oraz – co wydaje się uzasadnione w szczególności w przypadku szczególnych postępowań administracyjnych - w innych aktach prawnych.

Zasady ogólne postępowania administracyjnego sformułowane zostały przez ustawodawcę w sposób abstrakcyjny, co umożliwia ich uniwersalne stosowanie przez organy administracji publicznej[448]. Zaznaczenia wymaga także, że zasady te są integralną częścią przepisów regulujących procedurę administracyjną i są dla organów administracji wiążące na równi z innymi przepisami tej procedury[449]. Konsekwencją przyznania zasadom postępowania administracyjnego charakteru norm prawnych jest to, że ich naruszenie oceniane może być przez pryzmat naruszenia przepisów prawa, mającego istotny wpływ na rozstrzygnięcie sprawy[450].

Kierowanie się przez organy administracji publicznej wytycznymi wskazanymi bądź to w kpa, bądź to w innych aktach prawnych ma istotne znaczenie w wykonywaniu przez te podmioty swoich ustawowych zadań. Na tej podstawie w doktrynie sformułowane zostały następujące funkcje zasad ogólnych postępowania administracyjnego: (i) ujednolicanie praktyki stosowania prawa administracyjnego; (ii) sterowanie działaniami podejmowanymi w ramach

[443] A. Matan [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie…*, s. 79.
[444] Tak m.in. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, s. 39; W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie administracyjne…*, s. 38-39.
[445] *Ibidem.*
[446] Szerzej: R. Siuciński, *Prawo do dobrej administracji w ujęciu komparatystycznym* [w:] J. Zimmermann, *Aksjologia prawa administracyjnego*. Tom I, Warszawa 2017, s. 295 i n.
[447] A. Matan [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz. A. Matan, *Postępowanie…*, s. 91.
[448] E. Bojanowski [w:] J. Lang (red.), *Postępowanie…*, s. 24.
[449] Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982, I SA 258/82, CBOSA.
[450] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie…*, s. 38; odmiennie: B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, s. 43.

uznania administracyjnego; (iii) pełnienie roli dyrektyw interpretacyjnych; (iv) zapewnienie elastyczności podejmowanych działań; (v) wypełnianie luk w prawie administracyjnym; (vi) wyznaczanie kierunku prac legislacyjnych[451]. Wydaje się, że w kontekście stosowania przez organy administracji publicznej zasad ogólnych postępowania administracyjnego najdonioślejszą rolę przypisać można funkcji pełnienia przez te normy roli dyrektyw interpretacyjnych. Zasady ogólne odgrywają bowiem istotne znaczenie przy dokonywaniu wykładni przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (lub innych aktów prawnych, które do kpa odsyłają) oraz instytucji procesowych postępowania administracyjnego, co ma szczególnie ważny wpływ na sposób procedowania danej sprawy.

Niektórzy z przedstawicieli doktryny wskazują, że katalog zasad ogólnych postępowania administracyjnego ma charakter zamknięty[452]. Jakkolwiek rzeczywiście ustawodawca zdaje się w rozdziale drugim kpa w sposób wyczerpujący regulować kwestię zasad ogólnych postępowania administracyjnego obowiązujących na gruncie tego aktu, to jednak trafny wydaje się sformułowany przez W. Sawczyna pogląd, zgodnie z którym na zasady postępowania administracyjnego uregulowane w kpa składają się nie tylko normy wskazane w art. 6-16 kpa, lecz również inne zasady wywodzone z treści przepisów tego aktu prawnego regulujących szczegółowe instytucje procesowe[453]. Wydaje się bowiem, że również inne – poza wskazanymi w rozdziale drugim kpa – przepisy mogą spełniać, wskazane na wstępie tego rozdziału, przesłanki umożliwiające zakwalifikowanie ich jako zasady postępowania administracyjnego.

W piśmiennictwie zaobserwować można tendencje do kategoryzowania wskazanych przez ustawodawcę zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Jedni autorzy wyróżniają dwie główne grupy zasad, tj. (i) zasady wyznaczające i wyrażające ideę stosowania prawa przez organy administracji publicznej; oraz (ii) zasady techniczno-procesowe oraz kultury administrowania[454]. Inni proponują podział na: (i) zasady przesądzające o modelu postępowania administracyjnego; oraz (ii) zasady będące wytycznymi działania dla organów administracji publicznej[455]. Najpełniejszy jednak podział obowiązujących zasad ogólnych postępowania administracyjnego zdaje się prezentować systematyka dokonana przez W. Dawidowicza, który wyróżnia: (i) zasady ogólne dotyczące podmiotów postępowania; (ii) zasady ogólne dotyczące

[451] A. Matan [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie…*, s. 96-97; podobnie: H. Knysiak-Molczyk [w:] T. Woś, *Postępowanie administracyjne…*, s. 109.
[452] Tak: H. Knysiak-Molczyk [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne…*, s. 109.
[453] W. Sawczyn [w:] R. Hauser, A. Skoczylas, *Postępowania…*, s. 90.
[454] J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Polskie postępowanie administracyjne*, s. 156.
[455] M. Szubiakowski, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Postępowanie administracyjne…*, s. 20.

treści postępowania; (iii) zasady ogólne dotyczące formy postępowania; oraz (iv) zasady ogólne dotyczące rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniu[456].

Z uwagi na okoliczność, że poza zakresem przedmiotowym niniejszej rozprawy znajduje się zakres poszczególnych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, ich treść zostanie jedynie w sposób ogólny zasygnalizowana w dalszej części pracy.

3.5.2 Adekwatność stosowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego w postępowaniu przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów

Postępowanie przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, jak wykazano powyżej, jest postępowaniem administracyjnym szczególnym. Taki stan rzeczy prowadzi do sytuacji, w której Prezes UOKiK – jako organ administracji publicznej –zobowiązany jest do przestrzegania ogólnych zasad postępowania administracyjnego wskazanych w kpa.

Zasadniczym celem zasad ogólnych postępowania administracyjnego jest wskazanie organom administracji publicznej wytycznych dotyczących sposobu prowadzenia postępowania administracyjnego. Do zawartego przez ustawodawcę katalogu zasad ogólnych należą takie zasady jak m.in.: (i) zasada praworządności; (ii) zasada prawdy obiektywnej; (iii) zasada szybkości postępowania; (iv) zasada uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywateli; (v) zasada pisemności postępowania administracyjnego; (vi) zasada szybkości postępowania administracyjnego, czy wreszcie (vii) zasada przekonywania. Bez wątpienia dyrektywy postępowania zawarte w poszczególnych przepisach rozdziału drugiego kpa powinny znaleźć zastosowanie również w postępowaniu przed Prezesem UOKiK. Nieuzasadnione bowiem byłoby wyłączenie – w odniesieniu do prowadzonych przez organ antymonopolowy postępowań – zasad, które niejako kształtują obowiązujący w Polsce system procedury administracyjnej, w ramach której jednak Prezes Urzędu funkcjonuje.

Kwestię zastosowania w postępowaniu przed Prezesem UOKiK zasad ogólnych postępowania administracyjnego reguluje art. 83 uokik. Przepis ten wprowadza ogólną regułę stosowania przepisów kpa w toku postępowania przed Prezesem UOKiK w zakresie nieuregulowanym w ustawie. Wskazany powyżej przepis wprowadza zasadę ograniczonego stosowania przepisów kpa w toku postępowania przed Prezesem UOKiK. Możliwość zastosowania rozwiązań

[456] W. Dawidowicz, *Zarys procesu administracyjnego…*, s. 37 i n.

zawartych w kpa przez organ ochrony konkurencji i konsumentów ogranicza się do następującego zakresu: (i) spraw nieunormowanych w ustawie antymonopolowej; (ii) niektórych czynności postępowania dowodowego; (iii) samokontroli decyzji (postanowienia) po wniesieniu odwołania (zażalenia); oraz (iv) trybów nadzwyczajnych postępowania[457]. W doktrynie dominuje pogląd, zgodnie z którym do zakresu spraw nieuregulowanych w ustawie należą także zasady ogólne postępowania administracyjnego[458].

Warto w tym miejscu odnieść się do zaproponowanego przez M. Błachuckiego podziału zasad ogólnych postępowania administracyjnego w kontekście możliwości ich zastosowania przez Prezes UOKiK w toku prowadzonego przed nim postępowania. Autor ten wyróżnił następujące kategorie zasad ogólnych: (i) zasady wspólne postępowania administracyjnego i postępowania antymonopolowego; (ii) zasady podobne, ale częściowo różniące się treścią; (iii) zasady odmienne[459]. Jakkolwiek zaprezentowany powyżej podział dotyczy zasadniczo postępowań antymonopolowych, to jednak za uzasadnione wydaje się ich przełożenie również na grunt postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

Wykorzystując zaproponowany powyżej podział zasad ogólnych postępowania administracyjnego, należy stwierdzić, że do zasad wspólnych zarówno ogólnego postępowania administracyjnego, jak i postępowania przed Prezesem UOKiK zaliczyć można zasadę: (i) praworządności, (ii) oficjalności, (iii) prawdy obiektywnej, (iv) budzenia zaufania do organów państwa; (v) czynnego udziału strony w postępowaniu, (vi) pisemności, (vii) przekonywania, (viii) szybkości postępowania, (ix) informowania stron i uczestników postępowania. Zasadniczo wyżej wymienione zasady bezpośrednio implikujące przebieg postępowania są realizowane przez Prezesa UOKiK w toku postępowania w sposób raczej nieodbiegający od praktyk przyjętych przez inne organy administracji publicznej[460].

Natomiast do zasad różniących się treścią zaliczyć można następujące wytyczne: (i) zasadę jawności, oraz (ii) zasadę trwałości decyzji administracyjnej[461]. Należy zgodzić się

[457] J. Borkowski, B. Adamiak [w:] M. Kępiński (red.), *System Prawa Prywatnego…*, s. 1121. Podkreślenia jednocześnie wymaga, że zastosowanie trybów nadzwyczajnych postępowania na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zostało znacznie ograniczone i odnosi się wyłącznie do uprawnień organu ochrony konkurencji i konsumentów w tym zakresie.

[458] T. Skoczny, M. Bernatt [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1058; K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 44.

[459] M. Błachucki, *Charakter prawny postępowania antymonopolowego* [w:] J. Boć (red.), A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 793.

[460] Szczególny sposób realizacji przez organ ochrony konkurencji i konsumentów zasad ogólnych postępowania administracyjnego sygnalizowany będzie przy okazji analizowania poszczególnych działań Prezesa Urzędu podejmowanych na konkretnych etapach postępowania.

[461] M. Błachucki, *Charakter…*, s. 795.

z zaproponowanym w tym zakresie podziałem. Ustanowiona w art. 73 i 74 kpa zasada jawności na gruncie uokik, zgodnie z jej art. 89, podlega dodatkowym ograniczeniom związanym z ochroną informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa lub inne tajemnice prawnie chronione, co jednak nie zwalnia Prezesa UOKiK z obowiązku udostępnienia stronie wglądu do akt sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów w pozostałym zakresie. W odniesieniu zaś do zasady trwałości decyzji administracyjnych wskazać należy na treść art. 82 ust. uokik, który wprost wyłącza przysługujące stronie środki prawne dotyczące wzruszenia decyzji. Jednocześnie, jak podnosi się w piśmiennictwie, opisane powyżej środki prawne nadal przysługują organowi ochrony konkurencji i konsumentów[462]. Okoliczności te prowadzą do sytuacji, w której jakkolwiek opisane są respektowane przez Prezesa UOKiK w toku prowadzonych przed nim postępowań, to jednak zakres ich zastosowania znacząco różni się od tego wskazanego w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Wśród dyrektyw, których zastosowanie w toku postępowania przed Prezesem UOKiK zostało wyłączone, M. Błachucki wyróżnia: (i) zasadę polubownego załatwiania spraw; a także (ii) zasadę sądowej kontroli decyzji[463]. Nie sposób kwestionować powyżej zaprezentowanego stanowiska. Zasadniczo na gruncie ustawy nie jest dopuszczalne zawarcie ugody w toku postępowania przed Prezesem UOKiK. Niektórzy autorzy doszukują się wprawdzie pewnych elementów „ugodowego" lub „polubownego" załatwienia spraw w tzw. zgodzie warunkowej na dokonanie koncentracji przedsiębiorcy oraz w decyzji zobowiązującej wydawanej także w toku postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów[464], to jednak wydaje się, że te instytucje prawne cechuje tak wysoki stopień odmienności od tradycyjnie ujmowanej na gruncie kpa ugody administracyjnej, że nie sposób uznać ten pogląd za słuszny. Przede wszystkim, co wymaga szczególnego podkreślenia, w postępowaniu przed Prezesem UOKiK co do zasady nie występują strony o spornych interesach, co więc w konsekwencji wyłącza możliwość zawarcia ugody w rozumieniu kpa[465]. Odnosząc się natomiast do zasady sądowej kontroli decyzji ustanowionej w art. 16 § 2 kpa, to jakkolwiek rozstrzygnięcia Prezesa UOKiK wydawane na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów podlegają kontroli sądowej sprawowanej przez

[462] Tak: E. Modzelewska-Wąchal [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1054.
[463] M. Błachucki, *Charakter…*, s. 793.
[464] Por. np. E. Stawicki [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 530, T. Skoczny, K. Kolasiński [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 679-681; P. Lissoń, *Decyzja zobowiązaniowa – ugoda z przedsiębiorcą?* – materiał z konferencji UOKiK: *Prawo konkurencji – dla czy przeciw przedsiębiorcy*, Poznań 2010; ftp://ftpf.uokik.gov.pl/konferencja-poznan/lisson.flv (dostęp na dzień 30 lipca 2018 r.); K. Mrzygłód, *Decyzja zobowiązująca w prawie konkurencji UE, cz. I i II*, Europejski Przegląd Sądowy 2010, Nr 2 i 3, s. 15.
[465] M. Błachucki, *System…*, s. 796; T. Ławicki, *Nieadekwatność instytucji ugody w postępowaniu antymonopolowym*, PiP 1995, z. 8, s. 57 i n.

SOKiK[466], to jednak w doktrynie postępowania administracyjnego podnosi się, że zasada ta obejmuje uprawnienie do zaskarżania decyzji z powodu ich niezgodności z prawem jedynie do sądu administracyjnego[467]. Powyższe oznacza, że wprawdzie na gruncie postępowania przed Prezesem UOKiK zasada sądowej kontroli decyzji administracyjnej jest realizowana, to jednak sposób jej wykonywania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów zasadniczo różni się od tego wyznaczonego w kpa.

3.5.3 Szczególne zasady postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów

3.5.3.1 Zasada interesu publicznego.

Specyfika postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów pozwala na sformułowanie szczególnych zasad procedowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Jedną z takich zasad jest zasada interesu publicznego.

O naruszeniu interesu publicznego, a więc sytuacji, w której uzasadnione będzie podjęcie przez Prezesa UOKiK wskazanych w ustawie działań, można mówić wówczas, gdy – jak wynika z poczynionej we wcześniejszej części pracy analizy – zachowanie przedsiębiorcy wywołało lub może wywołać na rynku niekorzystne skutki. Efektem takiego działania lub zaniechania przedsiębiorcy – w kontekście wyrażonego w art. 24 ust. 1 uokik zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów – będzie ingerencja w tak ekonomiczne, jak i pozaekonomiczne interesy słabszych uczestników rynku.

Zgodnie z ogólną regułą wyrażoną w art. 1 ust. 1 uokik, ochrona konsumentów, przejawiająca się podejmowaniem przez Prezesa UOKiK działań w formie bądź to skierowania do przedsiębiorcy wystąpienia w trybie art. 49a ust. 1 uokik, bądź wszczęcia postępowania wyjaśniające, bądź w końcu wszczęcia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, podejmowana jest w interesie publicznym. W orzecznictwie podkreśla się nawet, że jest to podstawowa przesłanka warunkująca możliwość dokonania oceny zgodności zachowania przedsiębiorcy z przepisami ustawy[468]. Oznacza to, że nie tylko dla stwierdzenia przez Prezesa UOKiK stosowania przez przedsiębiorcę zakazanej na gruncie art. 24 ust. 1 uokik praktyki niezbędne jest zaistnienie interesu publicznego.

[466] S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa – Komentarz*, Warszawa 1999, s. 291.
[467] H. Knysiak-Molczyk [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks…*, s. 115; B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, s. 94.
[468] Wyrok SOKiK z dnia 28 kwietnia 2009 r., XVII AmA 94/08, niepubl.

Przed podjęciem przez organ ochrony konkurencji i konsumentów odpowiednich i adekwatnych działań, niezbędne jest dokonanie badania zaistnienia w danej sprawie interesu publicznego. Ponownie wskazać należy, że dla zapewnienia odpowiedniej przejrzystości działań podejmowanych przez Prezesa UOKiK uzasadnione byłoby wykazywanie interesu publicznego na wstępnym etapie działań organu ochrony konkurencji i konsumentów.

Przejawem zastosowania zasady interesu publicznego w postępowaniu przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów może być stosunek liczby napływających do UOKiK skarg i zawiadomień od konsumentów do liczby podjętych przez ten organ działań. W samym 2017 r. do Departamentu Ochrony Zbiorowych Interesów Konsumentów, głównej jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za podejmowanie działań związanych z ochroną (zbiorowych) interesów konsumentów wpłynęło łącznie 2722 skarg i zawiadomień. W tożsamym okresie Departament ten skierował do przedsiębiorców 194 wystąpienia w trybie art. 49a ust. 1, wszczął 53 postępowania wyjaśniające i wszczął 24 postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów[469]. Powyższe dane mogą potwierdzać, że Prezes UOKiK podejmuje działania jedynie w wybranych – w jego ocenie naruszających interes publiczny – sprawach, których rozstrzygnięcie w sposób najpełniejszy przyczyni się do zapewnienia konsumentom publicznoprawnej ochrony przysługujących im praw.

3.5.3.2 Zasada otwartości i dialogu

Kolejną zasadą szczególną, która powinna być realizowana w toku postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów jest reguła otwartości i dialogu. Zaznaczenia już na wstępie wymaga, że adresatem wyżej wskazanej normy jest zarówno organ ochrony konkurencji i konsumentów, jak i przedsiębiorców, będący adresatem, uczestnikiem lub stroną działania podejmowanego przez Prezesa UOKiK.

W odniesieniu do zasady otwartości i dialogu organu ochrony konkurencji i konsumentów wskazać należy, że obowiązek ten w sposób pośredni wynika z obowiązujących przepisów prawa. Przywołać w tym miejscu można chociażby zasadę ogólną postępowania administracyjnego wyrażoną w art. 8 kpa, zgodnie z którą organy administracji publicznej zobowiązane są prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej. W doktrynie wskazuje się, że norma ta obejmuje swoim zakresem również

[469] Informacja uzyskana na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 26 lutego 2018 r. sygn. BP/0143-148/18.

poszanowanie reguł kultury administrowania[470]. Niewątpliwie do zasad administrowania zaliczyć można otwartość i dialog organów administracji publicznej w kontaktach z obywatelami lub przedsiębiorcami jak to ma miejsce w przypadku postępowania przed Prezesem UOKiK. Istotne znaczenie kontaktów organów administracji publicznej z zainteresowanymi podmiotami przypisuje się również na szczeblu unijnym. Przykładem takiego działania jest przyjęty w 2001 r. Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej[471], który w art. 12 wskazuje na zasadę uprzejmości, w zakres której wchodzi również pozostawanie urzędnika dostępnym w kontaktach z ogółem społeczeństwa.

Omawiając konieczność zachowania otwartości i prowadzenia dialogu przez organ ochrony konkurencji i konsumentów, wskazać należy na jego szczególną rolę w kształtowaniu stanu gospodarki. Jak już wielokrotnie wskazano, rozstrzygnięcia wydawane przez Prezesa UOKiK w istotny sposób kształtują oraz determinują zachowania rynkowe podejmowane przez przedsiębiorców. Dlatego też, za niezmiernie istotne uznać należy otwartość i dostępność organu ochrony konkurencji i konsumentów w kontaktach z przedsiębiorcami. Również konsumenci, często niedysponujący wiedzą dotyczącą uprawnień i kompetencji, jakie posiada Prezes UOKiK, powinni ze strony tego organu uzyskiwać niezbędne wsparcie umożliwiające dochodzenie swoich praw.

Realizację zasady otwartości i dialogu w toku postępowania przed Prezesem UOKiK zdają się realizować przyjęte w 2015 r. Wyjaśnienia w sprawie reguł kontaktów z przedsiębiorcami w związku z kompetencjami orzeczniczymi Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów[472]. W dokumencie tym prezentowane są podstawowe reguły kontaktów podejmowanych przez pracowników UOKiK z przedsiębiorcami. Wprost wskazuje się w nim, że „[d]o podstawowych zasad polityki Prezesa UOKiK należą m.in. otwartość na kontakty z otoczeniem oraz przejrzystość podejmowanych działań”[473]. Zauważyć jednak należy, że opracowany powyżej dokument opracowany został w czasie, kiedy Prezesem UOKiK był Adam Jasser, do którego działalności przedsiębiorcy odnosili się zasadniczo pozytywnie właśnie za otwarcie Urzędu na przedsiębiorców[474], co przejawiało się m.in. łatwością w nawiązywaniu kontaktów z osobami prowadzącymi postępowania. Również z inicjatywy Adama Jassera wdrożono w życie instrument polegający na przedstawianiu przedsiębiorcom-stronom

[470] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania…*, Warszawa 2017, s. 198.
[471] Dz. Urz. UE z dnia 29 września 2011 r. C 285, s. 3-7.
[472] Dokument dostępny jest pod adresem: https://uokik.gov.pl/download.php?id=1270 (dostęp na dzień 27 lutego 2018 r.).
[473] *Wyjaśnienia w sprawie reguł kontaktów z przedsiębiorcami w związku z kompetencjami orzeczniczymi Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Warszawa 2015, s. 1.
[474] Por. np. http://biznes.onet.pl/wiadomosci/kraj/uokik-adam-jasser-sprawdzil-sie-zaskakujaco-dobrze-jako-prezes/6cjd82 (dostęp na dzień 27 lutego 2018 r.).

postępowań przed Prezesem UOKiK Szczegółowego uzasadnienia zarzutów[475], czyli dokumentu podsumowującego dokonane w sprawie ustalenia, a także planowane rozstrzygnięcie organu ochrony konkurencji i konsumentów. Wydaje się, że obecnie – za czasów Prezesa UOKiK Marka Niechciał – większy nacisk kładzie się na podejmowanie represyjnych działań wobec przedsiębiorców, aniżeli działań miękkich, czy też załatwiania spraw w formie formalnych lub nieformalnych kontaktów z przedsiębiorcami[476]. Nie oznacza to jednak, że Urząd całkowicie zaprzestał realizowania zasady otwartości i dialogu z przedsiębiorcami. Niemniej jednak stwierdzić należy, że w obecnym czasie Prezes UOKiK jest zdecydowanie mniej otwarty na kontakty z przedsiębiorcami niż wcześniej. Potwierdzeniem tej tezy może być podjęcie przez obecnego Prezesa UOKiK decyzji o zniesieniu (powołanej przez Adama Jassera) Rady Doradczej przy Prezesie UOKiK, w skład której wchodzili przedstawiciele środowiska naukowego związani zawodowo z ochroną konkurencji lub konsumentów[477].

Za realizację zasady otwartości i dialogu uznać można opublikowanie[478] na stronie internetowej UOKiK różnego rodzaju „wyjaśnień" i „wytycznych" odnoszących się do instrumentów prawnych, którymi dysponuje organ ochrony konkurencji i konsumentów. Dokumenty te, jakkolwiek nie stanowiące oficjalnych stanowisk Prezesa UOKiK, pozwalają przedsiębiorcom na oszacowanie skutków naruszenia przez nich ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ale także umożliwiają skorzystanie z instrumentów prawnych przysługujących stronom (uczestnikom lub adresatom) w ramach działań podejmowanych przez Prezesa UOKiK.

3.5.3.3 Zasada adekwatności podejmowanych działań

Organ ochrony konkurencji i konsumentów powinien także podejmować działania, które są adekwatne do charakteru zakwestionowanych zachowań przedsiębiorców. Postępowanie w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów podzielić można na trzy etapy: (i) skierowanie do przedsiębiorcy wystąpienia w trybie art. 49a ust. 1 uokik; (ii) wszczęcie postępowania wyjaśniającego; (iii) wszczęcie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Co istotne, organ – według potrzeb i własnego uznania – może zdecydować o podjęciu wszystkich z ww. form postępowania, niektórych lub

[475] Komunikat prasowy pt. *Szczegółowe uzasadnienie zarzutów – nowa procedura UOKiK*, por. https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11875 (dostęp na dzień 27 lutego 2018 r.).
[476] U. Zielińska, *Marek Niechciał: Pararafy to nie wszystko* [w:] Rzeczpospolita, wydanie z dnia 1 czerwca 2017 r., materiał dostępny jest na stronie: https://www.rp.pl/Wywiady/306019849-Marek-Niechcial-Paragrafy-to-nie-wszystko.html (dostęp na dzień 23 września 2018 r.).
[477] Por. zarządzenie nr 12/2017 Prezesa UOKiK z dnia 24 maja 2017 r. w sprawie zniesienia Rady Doradczej przy Prezesie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.
[478] Por. https://www.uokik.gov.pl/wyjasnienia_i_wytyczne.php (dostęp na dzień 28 lutego 2018 r.).

tylko jednego z nich. Niezbędne wydaje się jednak, aby podjęte przez Prezesa UOKiK działania były adekwatne do zarzucanego przedsiębiorcy naruszenia.

W pierwszej kolejności wskazać należy na skutki, jakie w sferze gospodarczej, wiążą się z podjęciem przez Prezesa UOKiK działań w sprawach z zakresu ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów. W ostatnim czasie o zainicjowaniu działań przeciwko poszczególnym uczestnikom obrotu gospodarczego organ ochrony konkurencji i konsumentów informuje na swojej stronie internetowej, co w zasadniczym zakresie rzutuje na postrzeganie danego przedsiębiorcy jako kontrahenta lub partnera biznesowego. Dlatego też niezwykle ważne jest podjęcie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów takich działań, które rzeczywiście przyniosą zamierzony skutek, bez powstania dodatkowych (zbędnych) konsekwencji gospodarczych dla przedsiębiorców.

Dokonując wyboru formy działania, organ ochrony konkurencji i konsumentów powinien uwzględniać przede wszystkim charakter naruszenia. Należy oczywiście mieć na względzie, że w toku prowadzonych działań zaistnieć może konieczność podjęcia bardziej sformalizowanych działań, co jednak nie powinno implikować zachowania organu ochrony konkurencji i konsumentów na wstępnym etapie załatwiania sprawy. Wskazać w tym miejscu trzeba, że zdecydowanie mniej dolegliwym i doniosłym środkiem prowadzenia przez Prezesa UOKiK sprawy z zakresu ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów jest skierowanie do przedsiębiorcy wystąpienia w trybie art. 49a ust. 1 uokik[479]. Wydaje się, że tego rodzaju instrument powinien być wykorzystywany wówczas, gdy zakwestionowane przez przedsiębiorcę zachowanie ma charakter incydentalny – aczkolwiek potencjalnie naruszający zbiorowe interesy konsumentów – a skierowanie takiego wystąpienia do uczestnika obrotu gospodarczego jawi się jako celowe w zakresie wyeliminowania zakwestionowanego działania lub zaniechania. Najbardziej sformalizowany instrument, czyli postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, powinien być wykorzystywany przez Prezesa UOKiK wówczas, gdy zachodzi konieczność zebrania obszernego materiału dowodowego, a także gdy niezbędne jest „przymuszenie" przedsiębiorcy do zaniechania stosowania zakwestionowanego zachowania, m.in. poprzez wymierzenie takiemu podmiotowi kary pieniężnej.

[479] Taki argument został również podniesiony w projekcie ustawy wprowadzającej do polskiego porządku prawnego wystąpienia do przedsiębiorcy w trybie art. 49a ust. 1 uokik.

3.6 Podsumowanie

Postępowanie przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów uznawane jest tak w doktrynie, jak i w orzecznictwie za rodzaj postępowania administracyjnego szczególnego. Postawioną powyżej tezę odnieść należy w tym miejscu jedynie do jednego z trzech wskazanych wcześniej etapów procedowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, bowiem tak wystąpienie do przedsiębiorcy w trybie art. 49a ust. 1 uokik, jak i postępowanie wyjaśniające cechuje się dodatkowymi odmiennościami, które omówione zostaną w dalszej części pracy. Prezes UOKiK, jak organ administracji publicznej w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, podejmując działania w formie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w zasadniczym zakresie dąży do wydania merytorycznego rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej. Spełnienie tych przesłanek determinuje także uznanie postępowania przed Prezesem UOKiK jako postępowania administracyjnego.

Niemniej jednak, wiele odmienności charakteryzujących procedurę przed organem ochrony konkurencji i konsumentów, odnoszących się tak do sposobu prowadzenia postępowania, jak i przysługujących stronom środków zaskarżenia, prowadzi do sytuacji, w której postępowanie to stanowi szczególny rodzaj postępowania administracyjnego. W doktrynie wskazuje się, że okoliczności te pozwalają na określanie procedury przed Prezesem UOKiK mianem „postępowania hybrydowego", które charakteryzuje się połączeniem administracyjnego modelu postępowania z cywilnym modelem sądowej kontroli rozstrzygnięć podejmowanych przez organ. Wydaje się, że o hybrydowości postępowania przed Prezesem UOKiK świadczyć może również zakres przepisów, które znajdą zastosowanie w toku procedowania przed Prezesem UOKiK. W ramach bowiem postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, organ ochrony konkurencji i konsumentów uprawniony jest do stosowania instytucji prawnych wskazanych tak w ustawie, kpa i – wreszcie – procesu cywilnego. Przenikanie się przepisów tych aktów prawnych, nie tylko w kontekście trybu zaskarżania rozstrzygnięć organu antymonopolowego, przemawia za uznaniem tego postępowania za „procedurę hybrydową".

Sformułowane w tym rozdziale wnioski skłaniają ku stwierdzeniu, że w toku postępowania przed Prezesem UOKiK – w odpowiednim zakresie – zastosowanie znajdą zasady ogólne postępowania administracyjnego, determinujące przebieg procedowania przed tym organem. Przekładając jednak przepisy kpa na grunt procedury antymonopolowej, należy jednak uwzględnić charakter postępowania przed organem ochrony konkurencji

i konsumentów. Przykładowo, wskazać można chociażby na zasadę polubownego załatwiania spraw, która w odniesieniu do podejmowanych przez Prezesa UOKiK działań i specyfiki tych postepowań, w których zasadniczo nie uczestniczą strony o różnych interesach, nie znajdzie zastosowania.

Poza zasadami ogólnymi regulującymi przebieg postępowania administracyjnego, sformułować można szczególne reguły procedowania przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Organ ten powinien w swoich działaniach kierować się następującymi zasadami: (i) interesu publicznego; (ii) otwartości i dialogu; (iii) adekwatności podejmowanych działań. Wprawdzie wyżej wskazane normy pośrednio uregulowane zostały w przepisach powszechnie obowiązującego prawa, jednakże specyfika postępowania przed Prezesem UOKiK wymaga ich szczególnej konkretyzacji.

Potrzeba sformułowania tych reguł wynika wprost z charakteru działań podejmowanych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów. Przypomnieć bowiem należy, że postępowanie przed Prezesem UOKiK może zostać zakończone wydaniem decyzji administracyjnej połączonej z nałożeniem na przedsiębiorcę sankcji. Co więcej, aktywność organu ochrony konkurencji i konsumentów związana z działalnością konkretnego przedsiębiorcy wywołuje również skutki w sferze publicznej. Okoliczności te powodują, że w odniesieniu do postępowania przed Prezesem UOKiK zastosowanie powinny znaleźć zasady, które z jednej strony zobligują organ ochrony konkurencji i konsumentów do podejmowania działań w sprawach, w których uzasadnione jest to interesem publicznym, z drugiej zaś, które pozwolą przedsiębiorcom na podjęcie aktywnego dialogu z Prezesem UOKiK, zmierzającego do wypracowania rozwiązania, które umożliwi jak najpełniejsze usunięcie skutków naruszenia przepisów ustawy przez przedsiębiorcę.

ROZDZIAŁ CZWARTY

4 Wystąpienie w trybie art. 49a ust. 1 uokik i postępowanie wyjaśniające jako elementy postępowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów

4.1 Wprowadzenie

Prezes UOKiK, realizując postulat publicznoprawnej ochrony zbiorowych interesów konsumentów, podjąć może następujące, wskazane w ustawie, działania: (i) skierować do przedsiębiorcy wystąpienie w trybie art. 49a uokik (tzw. wystąpienie miękkie); (ii) wszcząć postępowanie wyjaśniające; (iii) wszcząć postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (tzw. postępowanie właściwe). Działania te przedsięwzięte mogą zostać przez organ ochrony konkurencji i konsumentów bądź to kolejno po sobie, bądź to niezależnie od siebie – według uznania tego organu i adekwatnie do okoliczności danej sprawy.

Zarówno wystąpienie Prezesa UOKiK w trybie art. 49a uokik, jak i postępowanie wyjaśniające, charakteryzują się wieloma odmiennościami w stosunku do postępowania właściwego, jak i ogólnego postepowania administracyjnego. Uzasadnione byłoby szczegółowe omówienie regulacji odnoszących się do każdego z tych elementów postępowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, a następnie – na tej podstawie – sformułowanie okoliczności odróżniających wystąpienie miękkie i postępowanie wyjaśniające od postępowania właściwego, a także postępowania administracyjnego prowadzonego w oparciu o przepisy kpa. Sformułowane w tym rozdziale wnioski będą próbą udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy wystąpienie w trybie art. 49a uokik oraz postępowanie wyjaśniające stanowią element postępowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

Poza omówieniem przepisów odnoszących się tak do wystąpienia miękkiego, jak i postępowania wyjaśniającego, należy również przeanalizować zasadniczy cel podejmowania przez Prezesa UOKiK tych czynności. Tego rodzaju działania charakteryzują się mniej sformalizowanym trybem procedowania organu ochrony konkurencji i konsumentów, które służyć powinny szybkiemu i sprawnemu eliminowaniu potencjalnych i występujących na rynku praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Przytoczenie konkretnych przykładów skierowanych do przedsiębiorców wystąpień w trybie art. 49a uokik lub wszcząć postępowań

wyjaśniających pozwoli na wskazanie okoliczności, w których zasadne byłoby podjęcie przedmiotowych działań.

Zarówno wystąpienie miękkie, jak i postępowanie wyjaśniające są działaniami, które mają przyczynić się do skutecznego egzekwowania przepisów ustawy. Działania te podejmowane są przez Prezesa UOKiK na wstępnym etapie działań w danej sprawie w sytuacji, w której organ ten bądź to dysponuje informacją o potencjalnym naruszeniu zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 uokik, bądź to posiada już materiał dowodowy wskazujący na ewentualne stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, niemniej jednak niezbędne jest jego dodatkowe uzupełnienie. W wyniku tak wystosowanego wystąpienia w trybie art. 49a uokik, jak i wszczęcia postępowania wyjaśniającego Prezes UOKiK osiągnąć może dwa podstawowe cele: (i) wyegzekwować należyty poziom ochrony zbiorowych interesów konsumentów gwarantowany przez przedsiębiorcę (adresata lub podmiot zainteresowany); (ii) zebrać materiał dowodowy umożliwiający wszczęcie postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Niewątpliwie istotną kwestią związaną z trybem procedowania przez Prezesa UOKiK jest ochrona podstawowych praw, które przysługiwać powinny przedsiębiorcom w tego rodzaju sprawach. Organ ochrony konkurencji i konsumentów dysponuje bowiem szeregiem uprawnień, które dalece ingerują w swobodę i sposób wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej. Należy w związku z tym odpowiedzieć na pytanie, jak w przypadku wystosowania do przedsiębiorcy wystąpienia w trybie art. 49a uokik oraz wszczęcia postępowania wyjaśniającego Prezes UOKiK gwarantuje przestrzeganie podstawowych praw przedsiębiorców.

4.2 Wystąpienie Prezesa UOKiK w trybie art. 49a uokik (tzw. wystąpienie miękkie)

4.2.1 Charakter prawny i przedmiot wystąpienia

Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego wystąpienia miękkiego podyktowane było potrzebą określenia niesformalizowanego mechanizmu sprawnego reagowania na potencjalne naruszenia ustawy przez przedsiębiorców[480]. Określenie w ustawie uprawnienia Prezesa UOKiK do występowania do przedsiębiorców w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów jedynie usankcjonowało tę formę podejmowania przez organ

[480] Por. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy…, s. 14.

ochrony konkurencji i konsumentów działań, zwłaszcza w odniesieniu do spraw z zakresu ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów[481].

Na marginesie należy jednocześnie wskazać, że przed wprowadzeniem w 2016 r. art. 49a do ustawy, Prezes UOKiK kierował wystąpienia do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów na podstawie art. 31 pkt 13 uokik. Niemniej jednak, należy zgodzić się z występującym w doktrynie poglądem, zgodnie z którym do podjęcia konkretnych działań władczych, oprócz funkcjonowania przepisu określającego zakres takiego działania, a takim przepisem jest właśnie art. 31 uokik, niezbędne jest istnienie przepisu upoważniającego do takiego działania (przepis kompetencyjny)[482]. Stwierdzić zatem należy, że przepis art. 49a uokik jest skonkretyzowaniem kompetencji Prezesa UOKiK do występowania do przedsiębiorców w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów[483].

Wystąpienie Prezesa UOKiK w trybie art. 49a ust. 1 uokik, kierowane jest do przedsiębiorcy bez wszczynania formalnego postępowania. Umiejscowienie tego przepisu w dziale dotyczącym postępowania przed Prezesem UOKiK pozwala na stwierdzenie, że sformułowanie „postępowanie" oznacza tak postępowanie wyjaśniające, jak i postępowania właściwe, (tj. w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone)[484]. Skierowanie wystąpienia jest możliwe tak w sprawach ochrony konkurencji, jak i konsumentów. Powyższe oznacza, że wystąpienie w trybie art. 49a uokik możliwe jest we wszystkich sprawach rozpatrywanych przez ten organ na podstawie ustawy[485]. Co istotne, nieuzasadnione wydaje się uznanie, że działania podejmowane na podstawie art. 49a ust. 1 uokik mogą dotyczyć również indywidualnych interesów konsumentów. Taka koncepcja byłaby sprzeczna z zasadą interesu publicznego, która również w odniesieniu do wystąpienia w trybie art. 49a uokik powinna znaleźć zastosowanie. Podkreślić jednocześnie trzeba, że takie „pismo" organu ochrony konkurencji i konsumentów skierowane może być wyłącznie do przedsiębiorcy w rozumieniu ustawy i powinno być związane z ochroną

[481] Warto w tym miejscu zauważyć, że już w 2015 r. Prezes UOKiK skierował do przedsiębiorców 523 wystąpienia miękkie, z czego zakończonych zostało 357 spraw; por. Sprawozdanie z działalności UOKiK za 2015 r., s. 16.
[482] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne…*, s. 268.
[483] Od 16 kwietnia 2016 r. również zakres działania w przedmiocie występowania do przedsiębiorców został rozszerzony i obecnie obejmuje sprawy z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów (por. obecne brzmienie art. 31 ust. 13 uokik).
[484] Tak również: M. Bernatt [w:] M. Namysłowska (red.), A. Piszcz (red.), *Ustawa…*, Komentarz do art. 49a, Nb 2.
[485] Również ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi, w art. 12, przewiduje możliwość wystąpienia do przedsiębiorcy, bez wszczynania postępowania, w sprawach praktyk nieuczciwe wykorzystujących przewagę kontraktową.

konkurencji lub konsumentów. Narzędzie uregulowane w art. 49a uokik nie może być więc wykorzystywane do nawiązywania kontaktu z konsumentami lub osobami zarządzającymi, które na gruncie ustawy również mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności z tytułu stosowania praktyk ograniczających konkurencję.

Zastanowić się również należy nad charakterem prawnym wystąpienia w trybie art. 49a uokik. Okolicznością przesądzającą o istocie wystąpienia jest fakt, że kierowane jest ono poza toczącym się postępowaniem, co oznacza, że w odniesieniu do takiego działania Prezesa UOKiK zastosowanie znajdzie art. 49a ust. 1 uokik, nie zaś art. 50 uokik, regulujący uprawnienie do żądania przekazania – w toku określonego postępowania – koniecznych informacji i dokumentów, w tym także ust. 3 tego przepisu, wprowadzający możliwość składania na piśmie – z własnej inicjatywy lub na prośbę Prezesa UOKiK – wyjaśnień dotyczących istotnych okoliczności sprawy. Tymczasem, art. 50 ustawy jest podstawowym sposobem uzyskiwania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów informacji niezbędnych do załatwienia sprawy, zakończenia formalnie wszczętego postępowania i wydania stosownego rozstrzygnięcia[486]. W sytuacji, w której postępowanie nie jest formalnie prowadzone, również zastosowanie tego przepisu nie wydaje się uzasadnione.

Analiza przepisów uokik skłania ku stwierdzeniu, że intencją ustawodawcy co do zasady było przyznanie Prezesowi UOKiK narzędzia szybkiego i sprawnego reagowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów bez wszczynania postępowania wyjaśniającego lub tzw. postępowania właściwego. Kolejnym argumentem przemawiającym za uznaniem wystąpienia Prezesa UOKiK za odrębne od postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów narzędzie jest fakt bardzo ograniczonego zastosowania przepisów kpa. Korzystanie z instytucji procedury administracyjnej sprowadza się w przypadku wystąpienia w trybie art. 49a uokik praktycznie wyłącznie do kwestii technicznych, a więc do elementów pisma, sposobu obliczania terminów i metod doręczenia wystąpienia przedsiębiorcy. W sprawie powstałej w wyniku skierowania wystąpienia brak jest również stron postępowania w rozumieniu art. 28 kpa lub art. 101 ust. 1 uokik. Przedsiębiorca, do którego skierowane zostało pismo Prezesa UOKiK powinien być traktowany raczej jako adresat aniżeli uczestnik bądź strona postępowania. W kontekście tego działania organu ochrony konkurencji i konsumentów nie sposób mówić o postępowaniu administracyjnym również z uwagi na formę rozpoczęcia i zakończenia „postępowania" w przedmiocie wystąpienia. Brak jest w takiej sytuacji formalnego wszczęcia postępowania – organ po prostu kieruje wystąpienie

[486] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 616 i n.

do przedsiębiorcy. Po uzyskaniu bądź nie oczekiwanych przez Prezesa UOKiK informacji, sprawa powstała w wyniku skierowania wystąpienia kończona jest w ramach czynności materialno-technicznej: pracownik prowadzący sprawę sporządza notatkę służbową, podsumowującą ustalenia dokonane w sprawie. Wydaje się zatem, że jakkolwiek wystąpienie w trybie art. 49a uokik stanowi przejaw aktywności Prezesa UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, to jednak działania takiego nie można uznać za jedną z czynności podejmowanych w ramach postępowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

Analiza treści art. 49a uokik skłania ku stwierdzeniu, że wystąpienie Prezesa UOKiK nie stanowi również wezwania w rozumieniu art. 50 kpa. W doktrynie wskazuje się, że wezwanie jest władczą czynnością techniczno-procesową, zobowiązującą określoną osobę do wzięcia udziału w czynnościach i do złożenia wyjaśnień[487]. Tymczasem, zgodnie z art. 49a ust. 2 uokik, zarówno skierowanie wystąpienia do danego przedsiębiorcy, jak i udzielenie przez adresata takiego pisma odpowiedzi, jest dobrowolne[488]. Taki charakter tego działania zadaje się stać w sprzeczności z ogólną cechą wezwania, którego głównym celem jest pewnego rodzaju „przymuszenie" adresata wezwania do dokonania określonej czynności[489]. Wydaje się, że wystąpienie miękkie, jako dodatkowe uprawnienie Prezesa UOKiK zmierzające do dostosowania zachowania przedsiębiorcy do przepisów ustawy w sposób pozbawiony koncyliacyjny, zakwalifikować można jako przejaw stosowania „miękkiego prawa" (*soft law*), aniżeli formalne wystąpienie lub wezwanie w rozumieniu kpa[490].

4.2.2 Elementy wystąpienia miękkiego

Ustawa w żaden sposób nie określa elementów, jakie powinno zawierać wystąpienie Prezesa UOKiK. Jakkolwiek nie sposób uznać wystąpienia w trybie art. 49a ust. 1 uokik za wezwanie, o którym mowa w art. 54 kpa, to jednak przepisy te również w odniesieniu do wystąpień miękkich powinny znaleźć odpowiednie zastosowanie. I tak, wystąpienie Prezesa

[487] Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 151; B. Adamiak, *Polskie postępowania…*, Wrocław 1996, s. 114; W. Dawidowicz, *Zarys procesu…*, Warszawa 1989, s. 98.
[488] Tak również: J. Krüger [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, Komentarz do art. 49a. LEX/el.
[489] J. Starościak [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks postępowania administracyjnego: komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970, s. 126.
[490] Szerzej na temat „miękkiego prawa" por.: P. Skuczyński, *Soft law w perspektywie teorii prawa* [w:] O. Bogucki (red.), S. Czepita (red.), *System prawny a porządekprawny*, Szczecin 2008, s. 325 i n.; A. Jurcewicz, *Rola „miękkiego prawa" w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej* [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toriń 1998, s. 111 i n.; A. Piszcz, *Wokół ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – przegląd zmian polskiej regulacji prawnej w roku 2013*, iKAR 2014, Nr 3(3).

UOKiK powinno określać: (i) nazwę i adres organu; (ii) imię i nazwisko osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą lub nazwę przedsiębiorcy; (iii) oznaczenie sprawy i celu skierowania wystąpienia. Dodatkowo, takie pismo powinno zawierać następujące elementy, związane bezpośrednio z charakterem wystąpienia: (iv) określenie stanu faktycznego, do którego przedsiębiorca może odnieść się w swoim stanowisku; (v) prośbę o przekazanie, zgodnie z art. 49a ust. 2 uokik, stanowiska w sprawie; (vi) wskazanie, zgodnie z art. 49a ust. 3 uokik, terminu na udzielenie odpowiedzi na wystąpienie, który jednak nie powinien być krótszy niż 14 dni od dnia doręczenia wystąpienia.

W zależności od uznania bądź nie za celowe wprowadzenie odpowiedzialności przedsiębiorców za udzielenie wprowadzających w błąd informacji, zasadne wydaje się umieszczenie w treści wystąpienia również odpowiedniego pouczenia dotyczącego konsekwencji udzielenia takich odpowiedzi.

Odnieść się w tym miejscu warto także do stosowanej przez Prezesa UOKiK praktyki, polegającej na umieszczaniu w wystąpieniach kierowanych do przedsiębiorców na podstawie art. 49a uokik pouczenia o skutkach braku reakcji na informacje wskazane w tym piśmie, tj. wysokie prawdopodobieństwo podjęcia przez organ ochrony konkurencji i konsumentów działań przewidzianych w ustawie, nie wyłączając wszczęcia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów[491]. Wydaje się, że takie działanie tego organu nie jest prawidłowe. Od przedsiębiorcy, jako profesjonalnego uczestnika obrotu gospodarczego, oczekiwać należy nie tylko znajomości przepisów prawa, ale także zrozumienia i zastosowania się do reguł prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Wskazywanie przez Prezesa UOKiK zagrożenia podjęcia przez niego dodatkowych działań ocenić należy nie tylko jako sprzeczne z głównym założeniem wystąpienia w trybie art. 49a uokik, jako „negocjacyjnego" trybu załatwiania spraw, ale także mogące wzbudzić wątpliwości u przedsiębiorcy co do charakteru działań podejmowanych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów, bowiem informacja taka może być uznana za konsekwencje nieudzielenia przez przedsiębiorcę informacji, co jednak nie znajduje oparcia w przepisach uokik.

4.2.3 Konsekwencje skierowania wystąpienia dla adresata

Kwestią wartą omówienia w odniesieniu do wystąpienia Prezesa UOKiK w trybie art. 49a uokik są konsekwencje skierowania takiego pisma dla przedsiębiorcy. W doktrynie zgodnie przyjmuje

[491] Por. wystąpienie Prezesa UOKiK z dnia 4 marca 2016 r. w sprawie o sygn. DDK-65-27/16/TW.

się, że aktywny udział adresata pisma (przedsiębiorcy) w przesłaniu organowi ochrony konkurencji i konsumentów swojego stanowiska jest całkowicie dobrowolny[492].

Zasadniczo wyróżnić można dwa sposoby postępowania przedsiębiorcy, do którego wystosowane zostało wystąpienie, o którym mowa w art. 49a uokik. Z jednej strony adresat pisma może udzielić Prezesowi UOKiK oczekiwanych informacji, z drugiej zaś przedsiębiorca może – ze wszystkimi tego konsekwencjami – pozostać całkowicie bierny prośbie organu ochrony konkurencji i konsumentów.

Zagadnieniem związanym z udzieleniem przez przedsiębiorcę oczekiwanych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów wyjaśnień, jest ewentualna odpowiedzialność adresata wystąpienia za udzielenie Prezesowi UOKiK informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd. Analiza przepisów ustawy może skłaniać ku stwierdzeniu, że również w odniesieniu do wystąpienia w trybie art. 49a uokik, udzielenie przez adresata wystąpienia, nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji wiązać się może z nałożeniem na takiego przedsiębiorcę kary pieniężnej, o której mowa w art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik. Przepis ten stanowi podstawę do wymierzenia przedsiębiorcy, w drodze decyzji, kary pieniężnej w wysokości stanowiącej równowartość do 50 000 000 euro, jeżeli przedsiębiorca ten choćby nieumyślnie nie udzielił informacji żądanych przez Prezesa UOKiK bądź udzielił nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji. Użyty przez ustawodawcę w tym przepisie wyraz „bądź" odgrywa w tym przepisie rolę spójnika wyrażającego możliwą wymienność części zdań lub zdań równorzędnych[493], co oznacza, że organ ochrony konkurencji i konsumentów może na podstawie tego przepisu wymierzyć przedsiębiorcy karę za choćby nieumyślne nieudzielenie informacji żądnych przez ten organ, jak i nieumyślne udzielenie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji.

Jakkolwiek przyjęcie wyżej wskazanego stanowiska stałoby poniekąd w sprzeczności z negocjacyjnym charakterem kierowania do przedsiębiorców wystąpień w trybie art. 49a uokik, to jednak prawdopodobna wydaje się sytuacja, w której adresat wystąpienia – w obawie przed podjęciem przez Prezesa UOKiK działań wskazanych w ustawie – wprawdzie przekaże organowi ochrony konkurencji i konsumentów wymagane informacje, jednak będą one nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd. W zależności oczywiście od skali zaniedbania po stronie przedsiębiorcy, uzasadniona wydaje się być możliwość zastosowania w takim

[492] Tak m.in. M. Sieradzka [w:] M. Sieradzka, K. Kohutek, *Ustawa…*, Komentarz do art. 49a, Lex/el. 2016; M. Krasnodębska-Tomkiel, *Nowelizacja ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – istota i spodziewane skutki najważniejszych zmian*, MoP 2016, Nr 11, s. 580.
[493] W. Doroszewski, Słownik Języka Polskiego, Warszawa 1958, hasło „bądź".

przypadku dyspozycji określonej w art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik. Wiązałoby się to jednak z koniecznością wszczęcia przez Prezesa UOKiK odrębnego postępowania administracyjnego w przedmiocie nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej, w którym to przedsiębiorcy (stronie postępowania) przysługiwać będą wszelkie przewidziane prawem obowiązki i uprawnienia.

Omawiając konsekwencje skierowania do przedsiębiorcy wystąpienia w trybie art. 49a uokik, warto przyjrzeć się również zagadnieniu związanemu z ochroną tajemnicy przedsiębiorstwa. Jakkolwiek nieuzasadnione wydaje się żądanie przez Prezesa UOKiK – na etapie prowadzenia sprawy wynikłej z wystosowania do przedsiębiorcy wystąpienia w trybie art. 49a uokik – informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa w rozumieniu uznk[494], to jednak w niektórych sprawach przekazanie organowi ochrony konkurencji i konsumentów będzie niezbędne dla prawidłowego spełnienia oczekiwań Prezesa UOKiK. Podstawę ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa na gruncie ustawy stanowi art. 69 uokik, regulujący prawo ograniczenia wglądu do akt sprawy w zakresie objętym tajemnicą przedsiębiorstwa lub innych tajemnic podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów. Wydaje się jednak, że w odniesieniu do materiału zgromadzonego w wyniku skierowania do przedsiębiorcy wystąpienia w trybie art. 49a uokik, nie zachodzi możliwość zastosowania przewidzianych w tym artykule uprawnień, głównie z uwagi na brak stron postępowania, co jednocześnie wyklucza możliwość udostępnienia akt sprawy w trybie art. 69 uokik. Co istotne, zgodnie z art. 71 ust. 1 uokik, pracownicy UOKiK zobowiązani są do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również innych prawnie chronionych informacji, o których powzięli wiadomość w toku postępowania. Nieuzasadnione byłoby ograniczenie użytego w tym przepisie sformułowania „postępowanie" wyłącznie do postępowania wyjaśniającego lub postępowań właściwych, zwłaszcza w sytuacji, w której również w wyniku działań Prezesa UOKiK podjętych na podstawie art. 49a uokik przetwarzane mogą być informacje stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa.

W praktyce, mając na uwadze przedstawione powyżej okoliczności, kierowanie do przedsiębiorcy wystąpienia w trybie art. 49a uokik powinno odbywać się w sytuacji, w której niezbędna jest szybka i skuteczna reakcja organu ochrony konkurencji i konsumentów na pojawiające się na rynku naruszenia. Przykładem takiego działania może być wystąpienie Prezesa UOKiK skierowane w trybie art. 49a uokik do jednego z przedsiębiorców telekomunikacyjnych, dotyczące wykorzystywanych przez niego

[494] Szczegółowa analiza zagadnienia związanego z kwestią ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w toku postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przeprowadzona zostanie w dalszej części pracy (por. pkt 5.5).

w przekazach reklamowych materiałów mogących wprowadzić konsumentów w błąd w zakresie wolumenu oferowanych konsumentom korzystającym z usług telekomunikacyjnych przedpłaconych jednostek promocyjnych[495]. W takiej sytuacji główną zaletą skierowania takiego pisma jest możliwość szybkiego zasygnalizowania przedsiębiorcy potencjalnych naruszeń, co skutkować może równie sprawną reakcją adresata pisma, przejawiającą się np. zmianą treści przekazu reklamowego w taki sposób, aby nie naruszał on przepisów ustawy. Wszczęcie postępowania wyjaśniającego, a także ewentualnie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w takim stanie faktycznym mogłoby doprowadzić do stwierdzenia lub uprawdopodobnienia przez Prezesa UOKiK stosowania przez tego przedsiębiorcę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jednak skutek ten zostałby osiągnięty zapewne już po rozpowszechnieniu zakwestionowanych przekazów reklamowych. W takich właśnie sytuacjach niezbędne jest zastosowanie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów omówionej wcześniej zasady adekwatności, a w konsekwencji skuteczne wyeliminowanie zachowań przedsiębiorców mogących nosić znamiona praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów z rynku.

4.3 Postępowanie wyjaśniające

4.3.1 Charakter prawny i przedmiot postępowania wyjaśniającego

Prezes UOKiK, zgodnie z treścią art. 47 ust. 2 uokik, może wszcząć postępowanie wyjaśniające. Postępowanie to może zarówno poprzedzać postępowanie w sprawach w praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jak i stanowić oddzielny etap procedowania przed organem ochrony konkurencji i konsumentów w danej sprawie[496].

Ustawa wskazuje cztery podstawowe przypadki, w których uzasadnione jest wszczęcie postępowania wyjaśniającego. Zgodnie z art. 48 ust. 1 uokik, postępowanie to może być wszczęte, gdy: (i) okoliczności wskazują na możliwość naruszenia przepisów ustawy; (ii) w sprawach dotyczących określonej gałęzi gospodarki; (iii) w sprawach dotyczących ochrony interesów konsumentów; (iv) w innych przypadkach, gdy ustawa tak stanowi. Powyższe okoliczności przesądzają o istocie postępowania wyjaśniającego, które w głównej mierze stanowi narzędzie służące ustaleniu, czy dane działanie w ogóle miało miejsce i czy można

[495] Por. Komunikat prasowy UOKiK pt. *Telefon na kartę – UOKiK bada reklamy* – treść komunikatu dostępna jest pod adresem https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=12681 (dostęp na dzień 6 sierpnia 2018 r.).
[496] Podobnie: E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 216.

wstępnie zakwalifikować je jako niezgodne z prawem ochrony konkurencji i konsumentów[497]. Oznacza to, że postępowanie wyjaśniające jest przysługującym Prezesowi UOKiK narzędziem do dokonania wstępnych ustaleń w konkretnej sprawie.

Poza wskazaniem okoliczności, których zaistnienie uzasadnia wszczęcie postępowania wyjaśniającego, ustawodawca zdecydował się na określenie otwartego katalogu celów, jakie powinny zostać osiągnięte poprzez podjęcie tego rodzaju działań. I tak, zgodnie z art. 48 ust. 2 uokik, postępowanie wyjaśniające – w kontekście pozostającej w głównym ośrodku zainteresowań niniejszej rozprawy publicznoprawnej ochrony zbiorowych interesów konsumentów – może mieć na celu, w szczególności: (i) wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów; (ii) ustalenie, czy miało miejsce naruszenie chronionych prawem interesów konsumentów uzasadniające podjęcie działań określonych w odrębnych ustawach. Dodatkowo, Prezes UOKiK – w ramach publicznoprawnej ochrony konsumentów realizowanej na gruncie uokik – może przeprowadzić postępowanie wyjaśniające – badanie rynku, o którym mowa w art. 48 ust. 2 pkt 3 uokik[498].

Należy w tym miejscu poddać analizie wskazane powyżej rodzaje postępowania wyjaśniającego związane z publicznoprawną ochroną zbiorowych interesów konsumentów. Założeniem postępowania wyjaśniającego, mającego na celu wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jest badanie, czy konkretne zachowanie (działanie lub zaniechanie) przedsiębiorcy, o którym powziął wiadomość Prezes UOKiK, spełnia przesłanki uzasadniające postawienie takiemu przedsiębiorcy zarzutu naruszenia zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, a w konsekwencji, czy zasadne będzie wszczęcie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów postępowania właściwego[499].

Kolejny rodzaj postępowania wyjaśniającego dotyczy ustalenia, czy miało miejsce naruszenie chronionych prawem interesów konsumentów uzasadniające podjęcie działań określonych w odrębnych ustawach. W doktrynie wskazuje się, że postępowanie to powinno zmierzać do zebrania przez Prezesa UOKiK materiału dowodowego uzasadniającego podjęcie przez ten

[497] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 608.
[498] Wskazać w tym miejscu należy, że wszczęte w tym zakresie postępowanie wyjaśniające dotyczyło przestrzegania przez przedsiębiorców (operatorów telekomunikacyjnych) przepisów upk, w szczególności w zakresie realizacji obowiązków informacyjnych oraz prawa konsumentów do odstąpienia od umowy.
[499] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 609; J. Borkowski, B. Adamiak [w:] M. Kępiński (red.), *Prawo konkurencji…*, s. 1136.

organ działań określonych w innych, aniżeli uokik, aktach prawnych[500]. Odpowiednim przykładem chronionego prawem interesu konsumentów jest ochrona przed stosowaniem przez przedsiębiorców niedozwolonych postanowień umownych, o których mowa w art. 385^1 kc. Niemniej jednak, z uwagi na nowelizację ustawy z 2016 r., przykład ten stracił na aktualności, bowiem w obecnym stanie prawnym to Prezes UOKiK jest organem uprawnionym do wydawania rozstrzygnięć w przedmiocie uznawania abuzywności poszczególnych postanowień wzorców umów. Niektórzy autorzy wskazują, że podstawy do podjęcia przez Prezesa UOKiK określonych działań, o których mowa w art. 48 ust. 2 pkt 5 uokik, stanowią takie ustawy jak np. upnpr, upk, czy też ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów[501]. W praktyce jednak ten rodzaj postępowania bardzo rzadko wszczynany jest przez Prezesa UOKiK, bowiem w odniesieniu ww. aktów prawnych możliwe jest wykazanie sprzeczności zachowania przedsiębiorcy z prawem jako przesłanki uznania takiego działania lub zaniechania przedsiębiorcy za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, co w konsekwencji uzasadnia wszczęcie postępowania wyjaśniającego, które zostało omówione w pierwszej kolejności.

Postępowanie wyjaśniające mające na celu badanie rynku, w tym określenie jego struktury i stopnia koncentracji, ukierunkowane jest na identyfikację występujących na rynku zjawisk i zagrożeń oraz wykrywanie naruszeń przepisów ustawy[502]. Co istotne, podstawą do wszczęcia takiego postępowania mogą być sygnały pochodzące z rynku (np. od przedsiębiorców lub konsumentów), które jednak nie przekładają się w takiej sytuacji na podjęcie władczych działań przez organ ochrony konkurencji i konsumentów. Wydaje się, że również w odniesieniu do podejmowanej w interesie publicznym ochrony zbiorowych interesów konsumentów, omawiany rodzaj postępowania wyjaśniającego również może znaleźć zastosowanie. W przywołanym już wcześniej postępowaniu wyjaśniającym - badaniu rynku, mającym na celu badanie rynku usług telekomunikacyjnych pod kątem przestrzegania przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych przepisów – konkretnie – upk, organ ochrony konkurencji i konsumentów analizował praktyki przedsiębiorców wynikające ze zmiany powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Przekrojowe badanie aktywności przedsiębiorców, również w zakresie łączących ich relacji z konsumentami, uznać można za odpowiedni przykład zastosowania badania rynku również w odniesieniu do ochrony słabszych uczestników rynku.

[500] *Tamże,* s. 1136.
[501] A. Jurkowska-Gomułka [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 914.
[502] J. Krüger [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 860.

Analiza wyżej wskazanych celów postępowania wyjaśniającego prowadzi do wniosku, że przedmiot tego postępowania sprowadza się do potwierdzenia lub zaprzeczenia zasadności wszczynania postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów[503]. Wszczęcie postępowania wyjaśniającego powinno zostać poprzedzone analizą, czy Prezes UOKiK nie dysponuje wystarczającym materiałem dowodowym pozwalającym na wszczęcie tzw. postępowania właściwego, bez konieczności prowadzenia postępowania wyjaśniającego[504]. W doktrynie dodatkowo podnosi się, że podstawę wszczęcia postępowania wyjaśniającego powinna stanowić okoliczność wskazująca na podejrzenie możliwości naruszenia ustawy, nie zaś samo podejrzenie naruszenia przepisów[505]. Warto w tym miejscu wskazać na dwie teorie występujące w doktrynie i odnoszące się do zakresu postępowania wyjaśniającego. Z jednej strony podnosi się, że postępowanie wyjaśniające powinno dotyczyć wyłącznie badania zjawisk rynkowych, sytuacji faktycznych, a nie weryfikacji rozstrzygnięć podjętych w przeszłości[506]. Z drugiej natomiast wskazuje się, że przepis art. 48 ust. 1 odnosi się do wszystkich przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w tym ustanowionych w niej zakazów lub niewykonania decyzji wydanych przez Prezesa UOKiK[507]. Wydaje się jednak, że tak wąskie rozumienie zakresu postępowania wyjaśniającego nie jest uzasadnione. Ustawodawca nie przewidział odrębnego trybu weryfikacji zachowań przedsiębiorców po wydaniu przez Prezesa UOKiK decyzji administracyjnej. Niecelowe w takiej sytuacji byłoby również stawianie – w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów – zarzutu niedopełnienia przez przedsiębiorcę nałożonych na niego obowiązków (np. w formie decyzji zobowiązującej) lub niewykonania decyzji organu antymonopolowego, głównie z uwagi na pewną dozę niepewności w zakresie wystąpienia potencjalnego naruszenia przepisów ustawy. Dlatego też, uznać należy, że to postępowanie wyjaśniające – jako jedna z form działania organu ochrony konkurencji i konsumentów – służyć powinno wstępnemu badaniu wszelkiego rodzaju spraw pozostających w zakresie działalności Prezesa UOKiK.

4.3.2 Odrębności postępowania wyjaśniającego

Prowadzone na podstawie art. 48 ust. 1 uokik postępowanie wyjaśniające cechuje się wieloma odrębnościami, które odróżniają ten tryb procedowania przed Prezesem UOKiK

[503] A. Jurkowska-Gomułka [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 909.
[504] M. Sieradzka, *Charakter prawny…*, s. 12.
[505] R. Janusz, M. Sachajko, T. Skoczny, *Nowa ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, Kw. Pr. Publ. 2001, Nr 3, s. 269.
[506] Tak: A. Jurkowska-Gomułka [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s.1198.
[507] Takie podejście prezentowane jest m.in. przez M. Modzelewską-Wąchal (por. M. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 217.

od postępowania właściwego oraz ogólnego postępowania administracyjnego uregulowanego w kpa. Różnice, jakie występują w odniesieniu do postępowania wyjaśniającego są tak daleko idące, że być może uzasadnione będzie stwierdzenie, że postępowanie to nie jest postępowaniem administracyjnym, lecz stanowi specyficzną, *quasi*-administracyjną formę podejmowania działań przez organ ochrony konkurencji i konsumentów.

W pierwszej kolejności należy wskazać na istotną różnicę w znaczeniu postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Prezesa UOKiK a postępowania wyjaśniającego funkcjonującego w ramach ogólnej procedury administracyjnej. Postępowanie wyjaśniające, o którym mowa w art. 48 ust. 1 uokik definiowane jest w doktrynie jako postępowanie zmierzające do potwierdzenia posiadanych lub uzyskanych przez Prezesa UOKiK informacji o naruszeniach przepisów ustawy[508]. Dodatkowo charakter tego postępowania potwierdza, że jest ono odrębnym od postępowania właściwego instrumentem posiadanym przez Prezesa UOKiK służącym do sprawowania publicznoprawnej ochrony konkurencji i konsumentów, niejako niezależnym od innych działań tego organu[509].

Tymczasem, funkcjonujące w ramach ogólnego postępowania administracyjnego postępowanie wyjaśniające, rozumiane jest w literaturze jako postępowanie obejmujące przede wszystkim ustalenie stanu faktycznego sprawy[510], którego głównym celem jest stwierdzenie przez organ prawdy materialnej[511]. Ustawodawca posługuje się tym sformułowaniem m.in. w przepisie regulującym termin załatwienia sprawy, który zróżnicowany został w zależności od tego, czy w danej sprawie konieczne jest przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego. W piśmiennictwie wskazuje się, że termin „postępowanie wyjaśniające" może być traktowany zamiennie ze sformułowaniem „postępowanie dowodowe"[512]. W ramach takiego postępowania organ zobowiązany jest podjąć wszelkie niezbędne kroki dążące do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego[513], a działania te powinny być prowadzone w sposób budzący zaufanie obywateli do władz publicznych[514].

---

[508] M. Sieradzka, *Postępowanie przed Prezesem UOKiK według regulacji nowej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, MoP 2007, Nr 24, s. 1352.

[509] W doktrynie wskazuje się co prawda, że postępowanie wyjaśniające pełni subsydiarną rolę wobec innych postępowania przewidzianych w ustawie antymonopolowej (tak A. Jurkowska-Gomułka [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 476), to jednak dobrowolność, jaką dysponuje Prezes UOKiK w zakresie wszczęcia bądź nie postępowania wyjaśniającego, przesądza o jego niezależności od innych działań (np. wystosowania wystąpienia w trybie art. 49a uokik, wszczęcia postępowania właściwego) podejmowanych przez ten organ.

[510] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie…*, s. 125.

[511] E. Iserzon, *Komentarz…*, Warszawa 1970, s. 163.

[512] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Zakamycze 2005, s. 86.

[513] P. Przybysz, *Kodeks…*, s. 306.

[514] Wyrok NSA z dnia 7 października 1983 r., SA/Lu 240/83, CBOSA.

Wskazane powyżej okoliczności pozwalają na stwierdzenie, że postępowanie wyjaśniające na gruncie kpa oznacza wszelkie czynności dowodowe podejmowane przez organ administracji publicznej prowadzący postępowanie zmierzające do ustalenia stanu faktycznego danej sprawy. Wydaje się zatem, że termin ten jest szerszy aniżeli postępowanie wyjaśniające, o którym mowa w art. 48 ust. 1 uokik. Co więcej, uzasadnione byłoby nawet stwierdzenie, że również w ramach prowadzonego na gruncie uokik postępowania wyjaśniającego, Prezes UOKiK zobowiązany jest przeprowadzić postępowanie dowodowe (wyjaśniające) w rozumieniu kpa.

Kolejną – zasadniczą – różnicą w odniesieniu do postępowania wyjaśniającego prowadzonego na podstawie art. 48 ust. 1 uokik jest okoliczność, że w postępowaniu tym nie występują strony w rozumieniu art. 28 § 1 kpa lub art. 101 uokik. W doktrynie wskazuje się, że okoliczność ta wynika pośrednio z przedmiotu tego postępowania, którym jest określone zjawisko wymagające zbadania[515]. K. Róziewicz-Ładoń wskazuje dodatkowo, że w postępowaniu wyjaśniającym organ ochrony konkurencji i konsumentów koncentruje się na „przedmiocie" sprawy, a nie na jej podmiocie[516]. Oznacza to, że postępowanie wyjaśniające – w odróżnieniu od postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz innych postępowań administracyjnych – nie jest prowadzone w sprawie konkretnego podmiotu (w tym wypadku – przedsiębiorcy)[517]. Wynika to w dużej mierze z faktu, że postępowanie wyjaśniające w żaden sposób nie kształtuje praw i obowiązków innych podmiotów (np. przedsiębiorców), stąd nie zachodzi konieczność uczestnictwa takiego podmiotu (strony) w tym postępowaniu[518].

Zastanowić się w tym miejscu należy nad statusem przedsiębiorcy w postępowaniu wyjaśniającym. W pierwszej kolejności rozważenia wymaga, czy rzeczywiście brak jest prawnej możliwości przypisania przedsiębiorcy charakteru strony postępowania wyjaśniającego. Kwestia ta była już przedmiotem rozważań SN, który w jednej ze swoich uchwał stwierdził, że wstępne ustalenia postępowania wyjaśniającego mają charakter wewnątrzadministracyjny; nie ma w nim w szczególności podmiotów uczestniczących w postępowaniu według statusu przewidzianego w ogólnym postępowaniu administracyjnym dla stron[519]. Odnosząc się jednak do regulujących tę kwestię przepisów uokik, stwierdzić należy, że akt ten nie zawiera regulacji, umożliwiających

[515] E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 213.
[516] K. Różiewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 518.
[517] Tak m.in.: M. Sieradzka, *Charakter prawny…*, s. 12, Z. Kmieciak, *Postępowanie…*, s. 35.
[518] E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 217-218.
[519] Por. uchwała SN z dnia 8 kwietnia 2010 r., III SZP 1/10 – treść uchwały dostępna jest na stronie www.sn.pl (dostęp na dzień 5 lipca 2018 r.).

określenie statusu przedsiębiorcy w postępowaniu wyjaśniającym[520]. Zatem, zgodnie z art. 83 uokik, zastosowanie w tym zakresie powinny znaleźć przepisy kpa, w szczególności obowiązujące na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego rozwiązania dotyczące statusu strony w postępowaniu. Niemniej jednak, z uwagi na okoliczność, że postępowanie wyjaśniające prowadzone jest w celu zbadania określonego zjawiska występującego na rynku, które może co prawda przybierać formę określonego zachowania – działania lub zaniechania – przedsiębiorcy, to jednak nieuzasadnione wydaje się stosowanie na gruncie postępowania wyjaśniającego przepisów dotyczących strony postępowania administracyjnego.

Przedsiębiorcy, którego pośrednio lub bezpośrednio dotyczy postępowanie wyjaśniające prowadzone przez Prezesa UOKiK, nie można przypisać również statusu uczestnika na prawach strony. W piśmiennictwie wskazuje się, że warunkiem uczestnictwa takiego podmiotu w postępowaniu administracyjnym jest ochrona jego interesu prawnego oraz nieuczestniczenie na prawach strony postępowania ze względu na interes innych stron lub interes społeczny[521]. Dodatkowo rola uczestnika na prawach strony przyjmuje charakter wyłącznie procesowy i przejawia się pewnymi – przyznanymi na gruncie kpa – uprawnieniami w toku postępowania administracyjnego[522]. Zaznaczyć jednocześnie należy, że kpa jako uczestników na prawach strony wskazuje m.in. organizację społeczną, prokuratora, RPO. Nie wydaje się uzasadnione przyznanie przedsiębiorcy zainteresowanego przebiegiem i rozstrzygnięciem postępowania wyjaśniającego prowadzonego przez Prezesa UOKiK statusu uczestnika na prawach strony. Pamiętać bowiem należy, że przedsiębiorca taki dysponuje bardzo ograniczonym katalogiem uprawnień procesowych, które w praktyce sprowadzić można zasadniczo do udzielania Prezesowi UOKiK wyjaśnień żądanych na podstawie art. 50 ust. 1 ustawy. Jakkolwiek poprzez tego rodzaju czynność procesową przedsiębiorca niewątpliwie wywiera wpływ na przebieg i rezultat postępowania wyjaśniającego, to jednak – uwzględniając charakter postępowania wyjaśniającego – nie jest uzasadnione przyznawanie takiemu podmiotowi ani charakteru strony postępowania, ani też uczestnika na prawach strony w takim postępowaniu.

Kwestią nadal otwartą pozostaje możliwość przyznania przedsiębiorcy, w stosunku do którego Prezes UOKiK wystosował w toku postępowania wyjaśniającego wezwanie

[520] Zaznaczyć jednak należy, że autonomiczna definicja strony zastrzeżona została dla postępowań właściwych (tj. postępowania antymonopolowego, postępowania w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów), por. art. 88, art. 99b, art. 101 uokik.
[521] K. Chorąży, W. Taras, A. Wróbel, *Postępowanie…*, s. 58.
[522] J. Jędrośka, *Uczestnicy na prawach strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, AUW Nr 857, Prawo CXLIII, Wrocław 1985, s. 107.

z żądaniem przekazania wszelkich koniecznych informacji i dokumentów, statusu „podmiotu zainteresowanego". Co prawda, określenie pozycji przedsiębiorcy w postępowaniu wyjaśniającym mogłoby kolidować z „podmiotem zainteresowanym" funkcjonującym na gruncie postępowania w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone[523], to jednak zaznaczyć należy, że w momencie wszczęcia postępowania właściwego dotychczasowy podmiot zainteresowany staje się, zgodnie z art. 99b uokik, stroną takiego postępowania[524], a zatem ewentualna kolizja tych pojęć jest bardzo mało prawdopodobna. Niewątpliwie taki przedsiębiorca jest zainteresowany przebiegiem postępowania wyjaśniającego, którego skutkiem może być wszczęcie postępowania właściwego, w tym postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, na skutek którego na takiego przedsiębiorcę może zostać nałożona administracyjna kara pieniężna w wysokości do 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary.

Kolejną cechą postępowania wyjaśniającego, która odróżnia ten tryb procedowania od innych postępowań administracyjnych, w tym także tych prowadzonych przed Prezesem UOKiK, jest forma jego zakończenia. Zgodnie z art. 48 ust. 3 uokik, zakończenie postępowania wyjaśniającego następuje w formie postanowienia. Postanowienie w literaturze przedmiotu rozumiane jest jako procesowe oznaczenie pewnego rodzaju aktów administracyjnych, które wydawane są wówczas, gdzie zajdzie potrzeba orzeczenia o kwestii, która wyniknie w toku postępowania, a jest to niezbędne do właściwego jego przeprowadzenia[525]. Inni autorzy wskazują, że postanowienie jest „czynnością prawną orzeczniczą organu administrującego, podejmowaną w związku z zagadnieniami prawnymi i faktycznymi wyłaniającymi się w toku sprawy, mającą charakter władczy i jednostronny"[526]. Oznacza to, że co do zasady postanowienie rozumiane jest w doktrynie jako władcza czynność organu prowadzącego sprawę, zmierzająca do uregulowania kwestii związanej z przebiegiem postępowania i nieposiadająca waloru rozstrzygnięcia merytorycznego[527]. Wydaje się zatem, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie, zgodnie z którym „wewnątrzadministracyjne" postępowanie wyjaśniające kończy się wydaniem postanowienia, może stać w sprzeczności z ogólnie

[523] Zgodnie z art. 99c uokik, Prezes UOKiK może dopuścić do udziału w postępowaniu w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone w charakterze podmiotu zainteresowanego podmiot uprawniony do złożenia zawiadomienia, jeżeli uzna, że udział takiego podmiotu w postępowaniu może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy.
[524] Por. M. Sieradzka, *Charakter prawny…,* s. 24 i n.
[525] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie…*, s. 164,
[526] R. Hauser, W. Piątek, A. Skoczylas [w:] R. Hauser, A. Skoczylas (red.), *Postępowanie…*, s. 132.
[527] Szerzej w zakresie niemerytorycznego charakteru postanowienia w postępowaniu administracyjnym por. G. Łaszczyca, *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 31-35.

przyjmowaną definicją postanowienia administracyjnego. Wskazać w tym miejscu należy, że głównym celem postępowania wyjaśniającego jest zbadanie lub ustalenie danego zjawiska na rynku lub zachowania danego przedsiębiorcy. Nie sposób zatem stwierdzić, że zakończenie postępowania wyjaśniającego jest jednoznaczne z rozstrzygnięciem co do merytorycznej istoty danej sprawy, czyli danego zjawiska lub zachowania. Prezes UOKiK w postępowaniu wyjaśniającym jedynie wstępnie ustala, czy doszło do takiego naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, które uzasadniałoby podjęcie wskazanych w uokik działań, w szczególności w zakresie wszczęcia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Stwierdzić zatem można, że zakończenie postępowania wyjaśniającego w formie postanowienia jest co do zasady zgodne z charakterem tego postępowania. Postanowienie to służyć ma bowiem jedynie formalnemu zakończeniu postępowania wyjaśniającego, stąd też uznać należy, że forma postanowienia w tym przypadku jest celowa i uzasadniona. Pogląd ten zdaje się potwierdzać również prezentowane w doktrynie stanowisko, zgodnie z którym celem postanowienia administracyjnego jest przede wszystkim wskazanie stanowczego i wiążącego stanowiska organu prowadzącego postępowanie w zakresie uporządkowania biegu postępowania, czy też przygotowania merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie (które jednak w postępowaniu wyjaśniającym prowadzonym przed Prezesem UOKiK nie występuje)[528].

W piśmiennictwie także wskazuje się, że okoliczność zakańczania postępowania wyjaśniającego w formie postanowienia determinuje konieczność uznania postępowania wyjaśniającego prowadzonego na podstawie ustawy za postępowanie niejurysdykcyjne, w wyniku którego organ je prowadzący nie podejmuje żadnych decyzji administracyjnych[529]. Zgodzić należy się także z poglądem, zgodnie z którym wydanie w przypadku postępowania wyjaśniającego postanowienia o jego zakończeniu – nie zaś merytorycznego rozstrzygnięcia w formie decyzji administracyjnej wynika z okoliczności braku strony w tym postępowaniu[530]. Co istotne, przedmiotowe postanowienie nie podlega zaskarżeniu do SOKiK, w przeciwieństwie do decyzji administracyjnej kończącej postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

[528] Tak m.in.: M. Romańska [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks…*, s. 825; A. Wróbel [w:] A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks…*, s. 722.
[529] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecei k.p.a.*, Lublin 2010, s. 497; podobnie: M. Błachucki, *System…*, s. 199.
[530] K. Kohutek [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 769.

W dalszej kolejności poddać analizie należy zagadnienie związane z terminami prowadzenia postępowania wyjaśniającego. Kwestia ta uregulowana została w art. 48 ust. 4 uokik, zgodnie z którym postępowanie wyjaśniające nie powinno trwać dłużej niż 4 miesiące, a w sprawach szczególnie skomplikowanych – nie dłużej niż 5 miesięcy od dnia jego wszczęcia[531]. Co istotne, ustawodawca w żaden sposób nie definiuje „spraw szczególnie skomplikowanych", przyznając Prezesowi UOKiK prawo do nadawania takiego statusu poszczególnym sprawom. Warto jednak w tym miejscu wskazać, za A. Jurkowską-Gomułką, że sprawy szczególnie skomplikowane mogą wystąpić wówczas, gdy: (i) dotyczą one znacznej liczby przedsiębiorców; (ii) wymagają zasięgnięcia specjalistycznej wiedzy; (iii) w toku ich załatwiania przedsiębiorcy zwlekają z udzielaniem informacji żądanych na podstawie art. 50 ust. 1 uokik[532]. Zarówno w orzecznictwie, jak i w doktrynie wskazuje się, że wskazane w tym przepisie terminy mają wyłącznie charakter instrukcyjny, zaś organ ochrony konkurencji i konsumentów dysponuje całkowitą uznaniowością w zakresie ich przedłużania[533]. Oznacza to, że w praktyce upływ tych terminów nie odbiera organowi ochrony konkurencji i konsumentów możliwości rozpoznania sprawy i wydania w tym przedmiocie rozstrzygnięcia (postanowienia o zamknięciu postępowania wyjaśniającego)[534]. Przedłużenie czasu trwania postępowania wyjaśniającego w praktyce przybiera charakter czynności technicznej, przejawiającej się sporządzeniem przez pracownika prowadzącego dane postępowanie wyjaśniające notatki służbowej wskazującej ogólną przyczynę niezakończenia postępowania w terminie i wyznaczającej nowy termin zakończenia postępowania. Notatka służbowa stanowi część akt postępowania administracyjnego, z tym zastrzeżeniem, że nie podlega ona ewentualnemu włączeniu do akt postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wszczętego na podstawie ustaleń poczynionych w postępowaniu wyjaśniającym. Zaznaczenia w tym miejscu wymaga, że zarówno autonomiczna regulacja uokik określająca terminy prowadzenia postępowania wyjaśniającego, jak i ogólne przepisy kpa dotyczące terminów załatwienia sprawy nie znajdują zastosowania w przypadku postępowania wyjaśniającego – badania rynku (por. art. 48 ust. 5 uokik). Niemniej jednak, jak słusznie podnosi się w doktrynie[535], prowadząc postępowanie wyjaśniające, w tym także badanie rynku, i dysponując uprawnieniem do przedłużania terminów zakończenia takiego postępowania, Prezes UOKiK powinien

[531] Wskazać w tym miejscu należy, że ww. terminy wprowadzone zostały do ustawą jej nowelizacją z 2014 r., która weszła w życie z dniem 18 stycznia 2015 r.
[532] A. Jurkowska-Gomułka [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 919.
[533] por. M. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 218; A. Jurkowska-Gomułka, *Ustawa…*, s. 919, wyrok SA w Warszawie z dnia 5 października 2010 r., VI Aca 1146/04.
[534] K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 524.
[535] Tak m.in. E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 218; C. Banasiński, E. Piontek, *Ustawa…*, s. 618; A. Jurkowska-Gomułka [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 919.

kierować się generalną zasadą szybkości postępowania administracyjnego, określoną w art. 12 § 1 i 2 kpa.

Na marginesie podnieść w tym miejscu można, że sformułowane przez ustawodawcę terminy zakończenia postępowania wyjaśniającego w żaden sposób nie odpowiadają realiom prowadzenia tego typu spraw. Co istotne bowiem, do biegu maksymalnie 5-miesięcznego terminu postępowania wyjaśniającego zaliczają się również okresy oczekiwania na przekazanie przez przedsiębiorców informacji żądanych na podstawie art. 50 ust. 1 uokik. Zarówno charakter żądanych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów informacji, jak i ich ilość prowadzi do sytuacji, w której przedsiębiorcy – niekiedy nagminnie – występują do Prezesa UOKiK z prośbami o przedłużenie terminu na udzielenie wyjaśnień. Takie działanie, jakkolwiek przychylne dla przedsiębiorcy i umożliwiające mu zebranie niezbędnych do wypełnienia żądania informacji, prowadzi jednak do przedłużenia – i tak trwających zbyt długo – postępowań i do konieczności podejmowania wielu czynności o charakterze technicznym przez pracowników prowadzących daną sprawę (np. konieczność wystąpienia o zgodę na przedłużenie terminu zakończenia postępowania w ramach Komitetu Ewaluacyjnego[536], konieczność przygotowania notatki służbowej itd.). Uzasadnione zatem byłoby określenie takich terminów trwania postępowania wyjaśniającego, które z jednej strony realizowałyby ogólną regułę szybkości postępowania administracyjnego, z drugiej jednak strony uwzględniałyby charakter rozpoznawanych przez Prezesa UOKiK spraw, wymagających przecież specjalistycznej wiedzy i podejmowania wielu czasochłonnych czynności analitycznych, związanych chociażby z analizą różnego rodzaju dokumentów związanych z działalnością przedsiębiorcy.

Okolicznością, która również stanowi pewną swoistą cechę postępowania wyjaśniającego prowadzonego przed Prezesem UOKiK, jest brak terminu przedawnienia do wszczęcia takiego postępowania. W przeciwieństwie do innych postępowań prowadzonych przed organem ochrony konkurencji i konsumentów, w odniesieniu do postępowania wyjaśniającego, ustawodawca nie zdefiniował żadnego terminu, w którym możliwe byłoby wszczęcie takiego postępowania. Niemniej jednak, dla skuteczności prowadzenia postępowania wyjaśniającego i ewentualnego zebrania materiału dowodowego wystarczającego do wszczęcia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, zasadne byłoby przyjęcie, że termin wszczęcia postępowania wyjaśniającego w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów powinien korespondować z terminem przedawnienia możliwości wszczęcia

[536] Więcej na temat funkcjonowania Komitetu Ewaluacyjnego, por. Komunikat prasowy UOKiK z dnia 3 sierpnia 2015 r., *Uzasadnienie zarzutów i komitet ewaluacyjny – nowe procedury UOKiK*, dostępny pod adresem: https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11816&news_page=48 (dostęp na dzień 12 sierpnia 2018 r.).

postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Termin ten określony został w art. 105 uokik, który stanowi, że nie wszczyna się postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jeżeli od końca roku, w którym zaprzestano ich stosowania, upłynęły trzy lata. Nieuzasadnione byłoby zatem wszczęcie i prowadzenie postępowania wyjaśniającego po upływie ww. terminu, bowiem na podstawie ustaleń poczynionych w toku tego postępowania nie byłoby możliwe wszczęcie tzw. postępowania właściwego. Termin ten dotyczy wyłącznie możliwości wszczęcia danego postępowania, nie zaś możliwości orzekania w danej sprawie[537]. Wskazać również należy, że „zbyt późne" podjęcie przez Prezesa UOKiK działań w danej sprawie, w tym także w formie wszczęcia postępowania wyjaśniającego, zmniejsza szanse skutecznego wyeliminowania danej praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów z rynku i usunięcia ewentualnych trwających skutków takiego naruszenia.

Prezes UOKiK, prowadząc postępowanie wyjaśniające, zasadniczo powinien się kierować tak zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego, jak i zasadmi szczególnymi, które zaproponowane zostały we wcześniejszej części pracy[538]. Niemniej jednak, z uwagi na brak strony postępowania wyjaśniającego, część z tych zasad nie będzie mogła znaleźć zastosowania lub stosowana będzie w bardzo ograniczonym zakresie. I tak, zasadą, która w postępowaniu wyjaśniającym na pewno nie znajdzie zastosowania będzie zasada rozstrzygania wątpliwości na korzyść strony. Przedmiotem postępowania wyjaśniającego – jak zaznaczono już wcześniej – nie jest nałożenie na przedsiębiorcę określonego obowiązku lub ograniczenie albo odebranie przysługującego mu uprawnienia, lecz zbadanie np. określonego zjawiska na rynku.

Charakter postęowania wyjaśniającego determinuje brak możliwości zastosowania w postępowaniu wyjaśniającym zasad związanych z udziałem stron w postępowaniu, tj. zasady informowania stron (por. art. 9 kpa) zasady czynnego udziału strony w postępowaniu (art. 10 § 1 kpa). Z uwagi tak na charakter postępowania, a w szczególności na fakt, że jest ono prowadzone w sprawie, a nie przeciwko danemu przedsiębiorcy, jak i jego materię, w postępowaniu wyjaśniającym brak jest możliwości polubownego załatwienia sprawy. Wynika to w znacznej mierze również z tego, że postępowanie wyjaśniające dopiero zmierza do ustalenia potencjalnego naruszenia przepisów uokik, a zatem brak jest możliwości ugodowego załatwienia takiej sprawy. W odniesieniu do postępowania wyjaśniającego nie znajdzie zastosowania również zasada dwuinstancyjności postepowania administracyjnego.

[537] Por. wyrok NSA z dnia 24 lutego 1987 r., IV SA 915/86, CBOSA; M. Prętki, M. Radwański [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 1201 i n.; M. Sieradzka [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 955.
[538] Por. pkt 3.5 w niniejszej pracy.

Jak już wcześniej wskazano, w doktrynie postępowanie wyjaśniające traktowane jest jako procedura „wewnątrzinstancyjna", która tak jak nie kończy się wydaniem przez Prezesa UOKiK merytorycznego rozstrzygnięcia, tak nie stanowi odrębnego postępowania, które ewentualnie mogłoby być dwuinstancyjne. Nadal jednak w toku postępowania wyjaśniającego prowadzonego na podstawie art. 48 uokik, stosowane będą takie zasady jak: (i) zasada praworządności; (ii) zasada prawdy obiektywnej; (iii) zasada współdziałania organów administracji publicznej; (iv) zasada pogłębiania zaufania obywateli do państwa; (v) zasada przekonywania – w odniesieniu do żądanych przez Prezesa UOKiK i udzielanych przez przedsiębiorców informacji na podstawie art. 50 ust. 1 uokik; (vi) zasada szybkości i prostoty postępowania; (v) zasada pisemności; oraz (vi) zasada trwałości decyzji – stosowana odpowiednio do postanowień wydawanych w toku postępowania wyjaśniającego.

Uwzględniając powyższe okoliczności, stwierdzić należy, że prowadzone na podstawie art. 48 uokik postępowanie wyjaśniające jest swoistą formą działania Prezesa UOKiK, zmierzającą co do zasady do wstępnego ustalenia, czy określone zjawisko na rynku lub zachowanie (tak działanie, jak i zaniechanie) przedsiębiorcy narusza przepisy ustawy, a w konsekwencji do stwierdzenia, czy uzasadnione byłoby w danej sprawie wszczęcie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Omówione powyżej odrębności wydają się tak daleko idące w porównaniu zarówno do postępowania właściwego, jak i ogólnego postępowania administracyjnego, że w pewnym stopniu uzasadniona byłaby teza, że postępowanie to stanowi odrębny, *quasi*-administracyjny tryb procedowania przed organem ochrony konkurencji i konsumentów, będący jednocześnie elementem szczególnego rodzaju postępowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

4.3.3 Analiza przebiegu postępowania wyjaśniającego

Dla pełnego zobrazowania charakteru i roli postępowania wyjaśniającego uzasadnione jest przekrojowe omówienie jego przebiegu. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że w zasadniczym zakresie czynności podejmowane przez organ ochrony konkurencji i konsumentów w toku postępowania wyjaśniającego nie różnią się od działań podejmowanych w toku np. postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Istota poszczególnych instytucji prawnych wykorzystywanych w toku postępowania wyjaśniającego zostanie jedynie w tym podrozdziale zasygnalizowana, szczegółowe ich omówienie bowiem dokonane zostanie w rozdziale poświęconym postępowaniu właściwym.

Na wstępie zastanowić się należy nad momentem wszczęcia postępowania wyjaśniającego przez organ ochrony konkurencji i konsumentów. Uzasadnione wydaje się w tym miejscu stwierdzenie, że przed formalnym wszczęciem takiego postępowania Prezes UOKiK powinien dysponować chociażby sygnałem z rynku świadczącym o potencjalnej możliwości naruszenia przepisów ustawy przez przedsiębiorcę. W praktyce organ antymonopolowy podejmuje decyzję o wszczęciu takiego postępowania np. w sytuacji, gdy do Urzędu napływają skargi od konsumentów wskazujące na możliwość stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Czasami postępowanie wyjaśniające wszczynane jest bez uprzedniego sygnału z rynku na podstawie informacji, które pracownik UOKiK powziął np. w trakcie monitoringu rynku. Rzadziej przyczyną wszczęcia postępowania są informacje, w posiadanie których Prezes UOKiK wszedł przy okazji prowadzenia innego postępowania[539]. Niemniej jednak, po analizie treści wydawanych przez Prezesa UOKiK decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, wskazać można na pewną tendencję do określania – w uzasadnieniu faktycznym tych rozstrzygnięć – podstawy wszczęcia postępowania wyjaśniającego.

Jak wynika z treści art. 48 ust. 1 uokik, postępowanie wyjaśniające wszczynane jest z urzędu w drodze postanowienia. W piśmiennictwie wskazuje się, że przyznanie Prezesowi UOKiK uprawnienia do inicjowania tego postępowania wyłącznie z urzędu stanowi przejaw jednostronnej decyzji organu ochrony konkurencji i konsumentów w tym zakresie[540]. Jednocześnie, zawarte w tym przepisie uprawnienie, nie zaś obowiązek wszczęcia postępowania wyjaśniającego, potwierdza tezę, że przeprowadzenie tego postępowania jest fakultatywne[541]. Również w odniesieniu do zakończenia (zamknięcia) postępowania wyjaśniającego ustawodawca przewidział konieczność wydania postanowienia jako formę czynności podejmowanej w tej sytuacji przez Prezesa UOKiK.

Warto się również zastanowić nad elementami postanowienia o wszczęciu i zamknięciu (zakończeniu) postępowania wyjaśniającego prowadzonego na podstawie art. 48 uokik. W pierwszej kolejności wskazać należy, że w tym zakresie – z uwagi na brak wyczerpującej i kompleksowej regulacji dotyczącej treści postanowienia o zakończeniu postępowania wyjaśniającego – zgodnie z art. 83 uokik, odpowiednie zastosowanie znajdą przepisy kpa.

[539] Jako przykład wskazać można postępowania wyjaśniające dotyczące przestrzegania przez przedsiębiorców obowiązku wynikającego z art. 10 ust. 1 upk, które wszczęte zostały po wydaniu przez Prezesa UOKiK decyzji z dnia 27 grudnia 2016 r. DDK-20/2016, w której uznano za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów pobieranie od konsumentów opłat za usługi aktywowane konsumentom bez wyrażonej przez nich wyraźnej zgody, o której mowa w ww. przepisie.
[540] E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 216.
[541] A. Jurkowska-Gomułka [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 909.

Materia ta uregulowana została, w szczególności w art. 124 § 1 kpa, który określa konstytutywne elementy postanowienia wydawanego w toku postępowania administracyjnego. Zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie podkreśla się, że wskazane w tym przepisie składniki postanowienia są jego niezbędnymi elementami, wystarczającymi do uznania postanowienia za istniejące i prawnie skuteczne[542]. Niemniej jednak, z uwagi na specyficzny charakter postępowania wyjaśniającego, w szczególności na okoliczność braku stron w tym postępowaniu, niezbędne jest odpowiednie dostosowanie treści tego przepisu. I tak, postanowienie o wszczęciu lub zamknięciu postępowania wyjaśniającego składać się powinno z: (i) oznaczenia Prezesa UOKiK jako organu wydającego to postanowienie; (ii) daty jego wydania; (iii) powołania podstawy prawnej (art. 48 ust. 1 lub 3 uokik); (iv) wskazania rozstrzygnięcia – wszczęcie lub zamknięcie postępowania wyjaśniającego; (v) pouczenia o braku dopuszczalności zaskarżenia przedmiotowego postanowienia; oraz (vi) danych identyfikujących osobę wydającą, w imieniu Prezesa UOKiK, to postanowienie. Ponadto, postanowienie o wszczęciu postępowania wyjaśniającego powinno dodatkowo wskazywać tak cel takiego postępowania, jak i jego zakres[543].

Postanowienie inicjujące postępowanie wyjaśniające w zasadzie ogranicza się wyłącznie do wskazania podstawy prawnej prowadzenia wszczynanego postępowania oraz bardzo ogólnego wskazania przedmiotu takiego postępowania (np. w sprawie świadczenia przez przedsiębiorcę danej usługi[544] lub w sprawie utrudniania konsumentom dostępu do nagrań rozmów sprzedażowych[545]). Takie postanowienie pozbawione jest uzasadnienia, co z uwagi na treść art. 124 § 2 kpa, uznać należy za dopuszczalne[546]. Również postanowienie o zakończeniu postępowania wyjaśniającego zasadniczo sprowadza się tylko do wskazania podstawy prawnej takiego rozstrzygnięcia, jego określenia, oraz ponownego przytoczenia celu i zakresu zamykanego postępowania[547]. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w odniesieniu do czynności polegającej na zamknięciu postępowania wyjaśniającego wypracowana została praktyka tworzenia dokumentu – w formie notatki służbowej – zawierającego ustalenia faktyczne dokonane w toku prowadzonego postepowania wyjaśniającego. Wydaje się, że

[542] por. G. Łaszczyca, *Postanowienie…*, s. 340, oraz np. wyrok NSA z dnia 23 maja 2011 r., I GSK 238/10, CBOSA.
[543] C. Banasiński, E. Piontek, *Ustawa…*, s. 609.
[544] Por. postępowanie wyjaśniające o sygn. DDK-403-472/16/TW, informacja uzyskana na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 25 stycznia 2018 r. (BP/0143-65/18).
[545] Por. postępowanie wyjaśniające o sygn. DDK-403-504/16/TW, informacja uzyskana na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 25 stycznia 2018 r. (BP/0143-65/18).
[546] Por. W. Dawidowicz, *Postępowanie…*, s. 109.
[547] Por. zawiadomienie Prezesa UOKiK z dnia 11 grudnia 2017 r. w sprawie o sygn. DOIK-610-514/16/AKr/KA, informacja uzyskana na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 21 maja 2018 r. (BP/0143-328/18).

działanie takie wydaje się o tyle uzasadnione, że konieczność istnienia faktycznych podstaw wszczęcia i prowadzenia postępowania wyjaśniającego jest przedmiotem oceny dokonywanej przez SOKiK na sądowym etapie rozpatrywania danej sprawy[548].

Przeanalizować w tym miejscu należy również kwestię dopuszczalności zaskarżania postanowień o wszczęciu lub zakończeniu (zamknięciu) postępowania wyjaśniającego. W doktrynie zgodnie wskazuje się, że postanowienia te nie podlegają zaskarżeniu. Po pierwsze, o dopuszczalności zażalenia na te postanowienia nie stanowi ustawa[549]. Po drugie, jak wskazywano już wcześniej, w postępowaniu wyjaśniającym brak jest stron, a zatem nie ma w tym przypadku podmiotu, który dysponowałby legitymacją do wniesienia zażalenia na takie postanowienie do SOKiK[550].

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że Prezes UOKiK nie informuje przedsiębiorców, których ewentualnie mógłby dotyczyć przedmiot postępowania wyjaśniającego, o fakcie jego wszczęcia oraz zakończenia. Okoliczność ta wynika w głównej mierze z charakteru tego postępowania[551]. Niemniej jednak w niektórych przypadkach organ ochrony konkurencji i konsumentów decyduje się na kierowanie do przedsiębiorców zawiadomienia o zamknięciu postępowania wyjaśniającego, co ocenić należy zdecydowanie pozytywnie. Nawet bowiem w sytuacji, w której w postępowaniu wyjaśniającym brak jest stron, podmioty zainteresowane przebiegiem takiego postępowania powinny dysponować możliwością zasięgnięcia informacji chociażby o fakcie jego zakończenia. Obecnie formalną możliwość otrzymania przez przedsiębiorcę takich danych stanowi wyłącznie uprawnienie do dostępu do informacji publicznej. Przebieg postępowania wyjaśniającego może być o tyle istotny dla przedsiębiorcy, że na jego skutek może być wszczęte postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, wiążące się z możliwością nałożenia na stronę takiego postępowania (przedsiębiorcę) kary pieniężnej. Niewątpliwie uzyskanie przez przedsiębiorcę informacji o wszczęciu postępowania właściwego dopiero w momencie otrzymania od Prezesa UOKiK zawiadomienia o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów uznać należy za niekorzystne z punktu widzenia profesjonalnego uczestnika obrotu gospodarczego.

[548] Por. wyrok SA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2006 r., VI ACa 1438/05, Dz. Urz. UOKiK z 2006 r., Nr 4, poz. 63.
[549] Przykładem postanowienia, na którego – zgodnie z ustawą – przysługuje zażalenie jest postanowienie o ograniczeniu prawa wglądu do materiału dowodowego załączonego do akt sprawy (por. art. 69 ust. 1 i 3 uokik).
[550] Por. A. Jurkowska-Gomułka [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 912; E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 218; K. Kohutek [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 773; K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 525-526.
[551] Podobnie: E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 218.

Podstawowym źródłem informacji dotyczących określonego zjawiska na rynku lub zachowania (działania lub zaniechania) przedsiębiorcy, będących przedmiotem postępowania wyjaśniającego, są udzielane na podstawie art. 50 ust. 1 uokik wyjaśnienia przedsiębiorców[552]. To głównie na tej podstawie Prezes UOKiK podejmuje decyzję o ewentualnym zamknięciu postępowania wyjaśniającego, a następnie o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W praktyce takie żądanie przybiera formę zawiadomienia, w którym to Prezes UOKiK w jednej jego części wyjaśnia cel i zakres prowadzonego postepowania, wskazując także przyczynę jego wszczęcia, w drugiej zaś żąda – w formie odpowiedzi na zadane w tym piśmie pytania – udzielenia informacji lub przekazania dokumentów niezbędnych do wyjaśnienia danej sprawy.

W toku postępowania wyjaśniającego Prezes UOKiK może także przeprowadzić kontrolę u przedsiębiorcy[553]. Możliwość taka wynika z treści art. 105a uokik, który dopuszcza taką formę zbierania dowodów w trakcie postępowania przed Prezesem UOKiK. Zgodnie natomiast z art. 48 uokik, również postępowanie wyjaśniające uznawane jest – pomimo wielu odrębności w porównaniu z innymi postępowaniami właściwymi – za element postępowania przed Prezesem UOKiK. Zgodzić się należy z dominującym w piśmiennictwie stanowiskiem, w którym wskazuje się na szczególną celowość przeprowadzenia kontroli u przedsiębiorcy właśnie w toku postępowania wyjaśniającego[554]. Kontrola u przedsiębiorcy w toku postępowania wyjaśniającego, głównie z uwagi na nieposiadanie przez przedsiębiorcę statusu strony, a w konsekwencji braku obowiązku poinformowania takiego podmiotu o wszczęciu postępowania wyjaśniającego, może być przeprowadzona z zastosowaniem, niewątpliwie istotnego, czynnika zaskoczenia. W przeciwieństwie do postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, o którego wszczęciu Prezes UOKiK zawiadamia, zgodrt. z art. 101 ust. 2 uokik, przedsiębiorcę, do ewentualnej kontroli w toku postępowania wyjaśniającego przedsiębiorca nie może się przygotować, w szczególności nie może zniszczyć lub zmienić dokumentów lub innych informacji, których zdobycie mogłoby być głównym celem takiej kontroli.

Na marginesie warto wskazać, że zasadniczo dopuszczalne w toku postepowania wyjaśniającego jest również przeprowadzenie, na podstawie art. 91 ust. 1 uokik, jest przeprowadzenie przeszukania, w tym także zajęcie przedmiotów mogących stanowić dowód w sprawie.

[552] Szczegółowa analiza treści art. 50 uokik por. pkt 5.2.5.1 niniejszej pracy.
[553] Stanowisko takie powszechnie prezentowane jest w doktrynie, por. np. K. Kohutek [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 961.
[554] Tak np. K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 213; B. Turno [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 994-996.

Co istotne jednak, w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, możliwość zastosowania tego środka dowodowego została wyłączona. Prezes UOKiK – po uzyskaniu uprzedniej zgody SOKiK – może przeprowadzić przeszukanie, na gruncie obecnie obowiązujących przepisów, wyłącznie w toku postępowania antymonopolowego w sprawach praktyk ograniczających konkurencję[555]. W piśmiennictwie wskazuje się, że zastosowanie przez Prezesa UOKiK tego mechanizmu możliwe jest tylko w przypadkach wyjątkowych i „szczególnie uzasadnionych"[556]. Z jednej strony podnieść należy, że rzeczywiście w sprawach z zakresu ochrony konkurencji wyższe jest prawdopodobieństwo zatarcia przez przedsiębiorców – i tak trudnych do zdobycia – dowodów w sprawie, to jednak z drugiej strony brak jest uzasadnienia dla pozbawienia Prezesa UOKiK możliwości przeprowadzenia przeszukania w sprawach z zakresu ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów. Stopień skomplikowania spraw konsumenckich w ostatnim czasie uległ zdecydowanemu zwiększeniu, również wykorzystywane przez przedsiębiorców stosujących potencjalne praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów mechanizmy i rozwiązania stają się coraz bardziej zaawansowane, co prowadzi do sytuacji, w których w niektórych sprawach przeszukanie byłoby jedyną możliwością uzyskania przez Prezesa UOKiK niezbędnych informacji lub dokumentów. Stanowisko to wydaje się o tyle istotne, że przeszukanie cechuje się wyższym stopniem ingerencji w działalność przedsiębiorcy, aniżeli w przypadku kontroli u takiego przedsiębiorcy. Uzasadnione byłoby zatem wyposażenie Prezesa UOKiK w narzędzie przeszukania również w odniesieniu do postepowań w sprawach z zakresu ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów.

4.3.4 Realizacja zasady sprawiedliwości proceduralnej w toku postępowania wyjaśniającego

Istotnym zagadnieniem związanym z postępowaniem wyjaśniającym przed Prezesem UOKiK jest kwestia związana z realizacją zasady sprawiedliwości proceduralnej w toku takiego postępowania.

Sprawiedliwość proceduralna rozumiana jest w doktrynie jako „zbiór wartości, których zagwarantowanie w normach procesowych i faktyczne wdrażanie w postępowaniu wpływa na jego sprawiedliwy przebieg i umożliwia jego pozytywną ocenę"[557]. Wskazać można na trzy podstawowe założenia sprawiedliwości proceduralnej: (i) zagwarantowanie uczestnictwa (wysłuchania) podmiotu, którego dane postępowanie dotyczy; (ii) prowadzone postępowanie

[555] Tak m.in. C. Banasiński (red.), E. Piontek, *Ustawa…*, s. 768 i n,
[556] *Tamże*; M. Bernatt [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1119.
[557] M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…,* s. 49.; K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony…*, s. 98.

powinno być skonstruowane w taki sposób, aby w możliwie największym zakresie przyczyniać się do prawidłowego rezultatu; (iii) niezbędne jest ważenie różnych interesów, w tym tych reprezentowanych przez państwo i jednostkę. Warto w tym miejscu zaprezentować stanowisko, zgodnie z którym sprawiedliwość proceduralna jest pewną ogólną zasadą prawa, składającą się ze zbioru określonych wartości, do których należy: (i) prawo do wysłuchania, (ii) prawo do równego uczestnictwa w postępowaniu, (iii) prawo do obrony; (iv) prawo do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa; (v) prawo do zaskarżenia i kontroli sądowej[558].

Sposób uregulowania postępowania wyjaśniającego na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów doprowadził do sytuacji, w której prawa i obowiązki podmiotów zainteresowanych przebiegiem takiego postępowania (przedsiębiorców) zostały istotnie ograniczone. W doktrynie zdecydowanie krytycznie podchodzi się do obowiązującej obecnie regulacji dotyczącej postępowania wyjaśniającego, wskazując nawet na pewną „ułomność standardów sprawiedliwości proceduralnej"[559]. Wspomniana powyżej „ułomność" postępowania wyjaśniającego w zasadzie dotyczy każdej ze wskazanych powyżej wartości składających się na ogólną zasadę sprawiedliwości proceduralnej.

Odnosząc się do realizacji prawa przedsiębiorcy do wysłuchania w postępowaniu wyjaśniającym, stwierdzić należy, że wartość ta obejmuje „czynny udział w postępowaniu podmiotu, którego to postępowanie dotyczy i powinno uwzględniać regułę, że dana okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną tylko wtedy, gdy strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów"[560]. Bez wątpienia Prezes UOKiK realizuje ww. zasadę w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w tym także poprzez stosowanie art. 74 uokik, zgodnie z którym przy wydawaniu decyzji kończącej postępowanie, organ ochrony konkurencji i konsumentów zobowiązany jest uwzględniać tylko te zarzuty, do których strony postępowania mogły się ustosunkować. Nie sposób jednak uznać, że w podobny sposób prawo do bycia wysłuchanym realizowane jest w toku postępowania wyjaśniającego, w którym po pierwsze – brak jest stron, które mogłyby się odnieść do poczynionych ustaleń faktycznych, po drugie zaś – postępowanie nie kończy się wydaniem decyzji, która mogłaby kształtować prawa lub obowiązki konkretnego przedsiębiorcy. W ramach prawa do bycia wysłuchanym wyróżnia się: (i) prawo do bycia poinformowanym; oraz (ii) prawo dostępu do akt sprawy. W odniesieniu do postępowania wyjaśniającego stwierdzić należy, że obie te zasady stosowane są przez Prezesa UOKiK

[558] *Tamże.*
[559] A. Jurkowska-Gomułka [w:] T. Skoczny (red), *Ustawa…*, s. 909.
[560] M. Bernatt, *Sprawiedliwość…*, s. 100.

w bardzo ograniczonym zakresie. Brak stron w postępowaniu wyjaśniającym w zasadniczym zakresie utrudnia stosowanie zasady ogólnej postępowania administracyjnego – reguły informowania stron postępowania (art. 9 kpa). Organ antymonopolowy, prowadząc postępowanie wyjaśniające, nie jest zatem zobowiązany informować przedsiębiorców zainteresowanych rozstrzygnięciem takiego postępowania, nieposiadających charakteru strony, o jego przebiegu i działaniach podejmowanych w jego ramach przez Prezesa UOKiK.

Zgodzić się należy z postulowanymi w tym zakresie zmianami legislacyjnymi, na skutek których konieczne byłoby wprowadzenie procedury informowania przedsiębiorców o wszczęciu postepowania wyjaśniającego, zwłaszcza jeżeli dane postępowanie pomimo że nie jest skierowane przeciwko konkretnemu przedsiębiorcy, to jednak wyłącznie jego dotyczy[561]. Również prawo dostępu do akt sprawy jest istotnie ograniczone w postępowaniu wyjaśniającym. Brak stron w tym postepowaniu wyklucza możliwość zastosowania przez Prezesa UOKiK art. 73 § 1 kpa, który uzupełniony jest dodatkowo treścią art. 69 ust. 5 uokik. Oznacza to, że zasadniczo w toku postępowania wyjaśniającego akta sprawy nie są udostępniane przedsiębiorcom zainteresowanym jego przebiegiem[562].

Zasada równego uczestnictwa w postępowaniu, która również stanowi element sprawiedliwości proceduralnej, definiowana jest jako „zagwarantowanie równości (…) oparte na założeniu, że podmioty znajdujące się w podobnej sytuacji powinny mieć prawo do uczestniczenia w postępowaniu przed organem (…), jeżeli nie na takich samym, to na przynajmniej podobnych zasadach”[563]. Jakkolwiek reguła ta zasadniczo odnosi się do praw stron i innych uczestników w postępowaniach właściwych, to jednak przekładając ją na grunt postępowania wyjaśniającego, należy stwierdzić, że obecnie obowiązujące przepisy zdają się w sposób należyty realizować tę zasadę. Wskazać bowiem należy, że wszystkie podmioty, do których Prezes UOKiK kieruje żądanie, o którym mowa w art. 50 ust. 1 uokik, traktowane są na takich samych zasadach. Prezes UOKiK jednakowo traktuje również te podmioty w zakresie braku poinformowania ich o fakcie wszczęcia bądź zakończenia postępowania wyjaśniającego. Brak w postępowaniu wyjaśniającym jest podmiotu, któremu przyznawano by szczególną pozycję, która mogłaby się przejawiać chociażby dostępem do akt sprawy. Dlatego też, stwierdzić można, że akurat zasada

[561] Tak np. M. Bernatt, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów – potrzeba nowelizacji. Perspektywa sprawiedliwości proceduralnej*, iKAR 2012, Nr 1, s. 89.
[562] Ponadto, informacja ta przekazywana jest przedsiębiorcom w zawiadomieniu o wszczęciu postępowania wyjaśniającego (por. zawiadomienie Prezesa UOKiK z dnia 18 maja 2016 r. w sprawie o sygn.. DDK-403-505/16/TW, informacja uzyskana na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 21 maja 2018 r. (BP/0143-328/18).
[563] M. Bernatt, *Sprawiedliwość…*, s. 153.

równego uczestnictwa w postępowaniu wyjaśniającym gwarantowana jest na należytym, zgodnym z założeniami sprawiedliwości proceduralnej, poziomie[564].

Wchodzące w zakres sprawiedliwości proceduralnej przysługujące przedsiębiorcy prawo do obrony definiowane jest w piśmiennictwie jako „gwarancja udziału w postępowaniu antymonopolowym, zwykle o charakterze administracyjnym oraz dostępu do informacji przysługujących podmiotowi, którego sytuacja prawna jest kształtowana pod wpływem działania organu antymonopolowego w związku z postawieniem mu zarzutu"[565]. Jednym z elementów zasady jest wolność przedsiębiorcy od samooskarżania się, obejmująca zakaz przymuszania przedsiębiorcy do dostarczania dowodów własnej winy[566]. Źródłem wolności od samooskarżenia jest art. 6 Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności[567]. Jak już wcześniej wskazano, zasadniczo w postępowaniu wyjaśniającym brak jest znamion realizacji prawa przedsiębiorcy do informowania o toczącym się postępowaniu. Należy się jednak zastanowić, czy na gruncie postępowania wyjaśniającego należycie gwarantowana jest wolność od samooskarżania się przedsiębiorcy. Treść tej zasady trafnie wyjaśnił M. Bernatt, wskazując, że „Prezes UOKiK nie może z całą pewnością zadawać pytań, na które odpowiedź prowadziłaby do przyznania się do naruszenia prawa ochrony konkurencji"[568]. Także w odniesieniu do spraw z zakresu ochrony konsumentów Prezes UOKiK nie powinien kierować do przedsiębiorców żądań, co do których odpowiedź wiązałaby się z „przyznaniem" się przedsiębiorcy do stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W postępowaniu wyjaśniającym realizacja wolności od samooskarżania się jest o tyle ułatwiona, że Prezes UOKiK co do zasady nie wymaga od przedsiębiorców, w stosunku do których kieruje żądanie udzielenia wyjaśnień, o których mowa w art. 50 ust. 1 uokik, konkretnego wypowiedzenia się co do potencjalnego naruszenia zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Wydaje się, że takie wprost pytanie o ewentualne naruszenie zakazu wyrażonego w art. 24 ust. 1 uokik, mogłoby stać w sprzeczności z istotą postępowania wyjaśniającego, które przecież prowadzone jest w konkretnej sprawie,

[564] Takie stanowisko zdaje się podzielać również M. Bernatt, który jako przykłady nieuzasadnionych ograniczeń zasady równego uczestnictwa w postępowaniu przed Prezesem UOKiK wskazuje m.in. wykluczenie możliwości uczestniczenia w postepowaniu przed organem ochrony konkurencji i konsumentów podmiotów zainteresowanych, czy też ograniczenie dostępu do informacji uzyskanych przez ten organ w trybie darowania lub łagodzenia kar (por. M. Bernatt, *Sprawiedliwość…*, s. 326).

[565] K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony…*, s. 24.

[566] P. Sosnowski, *Prawo przedsiębiorstw do obrony w postępowaniu antymonopolowym przed Komisją Europejską*, Warszawa 2013, s. 35; K. Kowalik-Bańczyk, *Prawo do nieobciążania się w prawie unijnym i polskim w sprawach z zakresu ochrony konkurencji* [w:] W. Jasiński (red.), *Standardy rzetelności postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów*, Warszawa 2016, s. 20-21.

[567] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., Dz. U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284.

[568] M. Bernatt, *Sprawiedliwość…*, s. 191.

a nie przeciwko konkretnemu przedsiębiorcy. Dlatego też, niezwykle istotne jest precyzyjne określanie przez Prezesa UOKiK zakresu wszczynanego postępowania wyjaśniającego, a także precyzyjne i wskazujące na rzeczywisty cel żądania udzielenia informacji zadawanie ewentualnych pytań przedsiębiorcom. Także w kontekście ewentualnie prowadzonej w toku postępowania wyjaśniającego kontroli u przedsiębiorcy, organ ochrony konkurencji i konsumentów nie powinien wymagać od przedsiębiorcy inicjowania działań, które potwierdzałyby naruszenie przez niego przepisów ustawy.

Prowadząc postępowanie wyjaśniające, zarówno Prezes UOKiK, jak i upoważnieni przez niego pracownicy UOKiK zajmujący się daną sprawą, zobowiązani są, zgodnie z art. 71 ust. 1 uokik, do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również innych informacji, podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, o których powzięli wiadomość w toku postępowania. Wydaje się, że przepis ten gwarantuje przedsiębiorcy (podmiotowi zainteresowanemu) należyty poziom ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w toku postępowania wyjaśniającego. Niemniej jednak, warto wskazać, że prawo przedsiębiorcy do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa odnosi się również do sytuacji, w której inne podmioty biorące udział w danym postępowaniu mają prawo uzyskać dostęp do przekazanych przez innego przedsiębiorcę informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. W tym zakresie szczególne znacznie przypisać należy przyznanemu Prezesowi UOKiK uprawnieniu do ograniczenia prawa wglądu do materiału dowodowego załączonego do akt sprawy (por. art. 69 ust. 1 uokik). Co jednak istotne, na gruncie postępowania wyjaśniającego, brak jest możliwości zastosowania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów uprawnienia, o którym mowa powyżej[569].

Ostatnią wartością składającą się na sprawiedliwość proceduralną jest prawo do zaskarżania i kontroli sądowej. Głównie z uwagi na „przedmiotowy" charakter postępowania wyjaśniającego brak w tej sytuacji jest podmiotu, który posiadałby legitymację do ewentualnego zaskarżenia któregoś z rozstrzygnięć organu ochrony konkurencji i konsumentów wydawanego w toku postępowania wyjaśniającego (najpewniej postanowienia o wszczęciu lub zamknięciu postępowania wyjaśniającego). Okoliczność, że postanowienia inicjujące lub kończące ten etap procedowania przed Prezesem UOKiK, nie podlegają zaskarżeniu prowadzi do tego, że w praktyce prawo przedsiębiorcy do zaskarżania i kontroli sądowej na etapie postępowania wyjaśniającego nie jest w żaden sposób realizowane.

[569] Por. M. Bernatt [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 974; C. Banasiński, E. Piontek, *Ustawa…*, s. 674; J. Krüger [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 904.

Oczywiście w toku podejmowanych przez Prezesa UOKiK działań może zajść konieczność wydania incydentalnych, podlegających zaskarżeniu, postanowień administracyjnych, jednak zasadniczo nie będą one dotyczyć kluczowych w postępowaniu wyjaśniającym kwestii. Dopuszczalność możliwości ograniczenia prawa wglądu do materiału dowodowego na etapie postępowania wyjaśniającego była przedmiotem analizy SN. W jednym ze swoich stanowisk sąd ten wskazał, że również w toku postępowania wyjaśniającego przedsiębiorcy przysługuje prawo złożenia wniosku, o którym mowa w art. 69 ust. 1 uokik, niemniej jednak – z uwagi na charakter postępowania wyjaśniającego – wniosek ten zasadniczo podlegać będzie rozpoznaniu dopiero wówczas, gdy zaistnieje sytuacja umożliwiająca wgląd innym stronom postępowania do materiału dowodowego sprawy[570].

Oznacza to, że jakkolwiek przedsiębiorca (podmiot zainteresowany) może w toku postępowania wyjaśniającego złożyć wniosek o ograniczenie prawa wglądu do akt sprawy – w zakresie objętym tajemnicą przedsiębiorstwa lub inną tajemnicą chronioną na podstawie odrębnych przepisów, to jednak wniosek taki rozpoznany zostanie dopiero wówczas, gdy postępowanie toczyć się będzie z udziałem innych stron (przedsiębiorców). Wydaje się, że taka sytuacja będzie miała miejsce wówczas, gdy na skutek postępowania wyjaśniającego, w toku którego zgromadzono materiał dowodowy zawierające tajemnicę przedsiębiorstwa, wszczęte zostanie postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przeciwko więcej niż jednemu przedsiębiorcy. Analizując powyższe okoliczności, należy raczej skłonić się ku stwierdzeniu, że ograniczenie realizacji zasady prawa do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu wyjaśniającym wyłącznie do nałożenia na Prezesa UOKiK oraz pracowników UOKiK ochrony takich informacji jest niewystarczające. Przedsiębiorca, ustosunkowując się do żądania przekazania organowi antymonopolowemu informacji w trybie art. 50 ust. 1 uokik, nierzadko powołuje się na bardzo poufne informacje dotyczące prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej. Ogólna zasada pewności prawa, powinna nakładać tak na ustawodawcę, jak i Prezesa UOKiK obowiązek zapewnienia należytej ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, nie tylko poprzez zobowiązanie pracowników UOKiK do ich ochrony. Jest to o tyle uzasadnione, że uznk pośrednio nakłada na przedsiębiorcę obowiązek „specjalnego traktowania" informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa[571],

[570] por. uchwała SN z dnia 8 kwietnia 2010 r., III SZP 1/10 – treść uchwały dostępna jest na stronie www.sn.pl (dostęp na dzień 5 lipca 2018 r.). W doktrynie podobny pogląd prezentowany ten jest m.in. przez G. Materną, por. G. Materna, *Ograniczenie prawa wglądu do materiału dowodowego w postępowaniach przed Prezesem UOKiK*, PPH 2008, nr 4, s. 28.

[571] Na gruncie uznk przesłanką determinującą uznanie konkretnej informacji za tajemnicę przedsiębiorstwa jest m.in. obowiązek zachowania poufności w zakresie tej informacji. W doktrynie podkreśla się na szczególną rolę tej okoliczności, od której w dużej mierze zależeć może przysługujące na gruncie uznk

być może odpowiednim rozwiązaniem byłoby nałożenie również na Prezesa UOKiK obowiązku podjęcia podobnych działań, których celem byłaby pełniejsza ochrona znajdujących się w jego posiadaniu informacji.

4.4 Podsumowanie

Podejmowane przez Prezesa UOKiK działania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów mogą przybierać m.in. postać wystąpienia w trybie art. 49a uokik lub postępowania wyjaśniającego. Stwierdzić należy, że jakkolwiek celem tych czynności jest zapewnienie należytego poziomu publicznoprawnej ochrony konsumentów, to jednak stanowią one odrębne tryby procedowania przed Prezesem UOKiK, składające się na szczególny rodzaj postępowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

Skierowanie do przedsiębiorcy wystąpienia w trybie art. 49a uokik jest nowym uprawnieniem, którego wprowadzenie uzasadniane było koniecznością szybkiego i sprawnego reagowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Analiza treści art. 49a uokik prowadzi do wniosku, że przyjęte przez ustawodawcę rozwiązanie przybiera formę *quasi*-administracyjnego działania Prezesa UOKiK, przejawiającego się możliwością skierowania do przedsiębiorcy pisma z prośbą o ustosunkowanie się do stanowiska w danej sprawie wyrażonego przez ten organ. Wprawdzie w odniesieniu do wystąpienia miękkiego zastosowanie znajdą niektóre przepisy kpa, regulujące m.in. elementy wezwania, sposoby obliczania terminów i zasady doręczenia pism w postępowaniu, to jednak należy stwierdzić, że stosowanie procedury administracyjnej w takiej sytuacji jest znacznie ograniczone. Niemniej jednak, z uwagi na całkowicie dobrowolny charakter udzielania przez przedsiębiorcę (adresata wystąpienia) odpowiedzi na pismo Prezesa UOKiK, wydaje się, że okoliczność ograniczonego stosowania standardów określonych w kpa nie wpływa istotnie na pozycję przedsiębiorcy w tym trybie procedowania przed organem ochrony konkurencji i konsumentów.

Wystąpienie, o którym mowa w art. 49a uokik, skierowane może zostać do przedsiębiorcy we wszystkich sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów. Przedsiębiorca, udzielając Prezesowi UOKiK niezbędnych informacji dotyczących przedstawionego w piśmie problemu, może uniknąć wszczęcia w jego sprawie postępowania wyjaśniającego lub przeciwko niemu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Podkreślenia wymaga, że jakkolwiek ustosunkowanie się przez przedsiębiorcę

przedsiębiorcy roszczenie w zakresie ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa (por. A. Michalak [w:] M. Zdyb (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 227).

do stanowiska organu ochrony konkurencji i konsumentów wskazanego w wystąpieniu wywrzeć może pozytywny wpływ na sytuację prawną przedsiębiorcy, to jednak podnieść należy, że niektóre regulacje dotyczące wystąpienia miękkiego uznać należy za niewystarczające. W pierwszej kolejności wskazać należy, że brak jest konkretnych mechanizmów zapewniających należyty poziom ochrony przekazywanych przez przedsiębiorców wyjaśnień noszących znamiona tajemnicy przedsiębiorstwa. Okoliczność ta prowadzić może do obniżenia skuteczności tego rodzaju działań, bowiem przedsiębiorcy – w obawie przed ujawnieniem informacji podlegających ochronie – przekazywać mogą Prezesowi UOKiK mniejszy zakres danych, co w konsekwencji uzasadniać będzie konieczność podjęcia przez organ ochrony konkurencji i konsumentów dodatkowych czynności. Dalej, ustawa nie reguluje precyzyjnie kwestii odpowiedzialności za udzielenie przez przedsiębiorcę nieprawdziwej lub wprowadzającej w błąd odpowiedzi na wystąpienie miękkie. Brak takiej regulacji, jakkolwiek mogący stać w sprzeczności z zasadą pewności prawa, w praktyce zniechęcać może przedsiębiorców do aktywnego udziału w relacji z organem ochrony konkurencji i konsumentów na skutek skierowania wystąpienia miękkiego. Wydaje się, że dla zapewnienia jeszcze większej transparentności działań organu ochrony konkurencji i konsumentów oraz zwiększenia poziomu ochrony praw przedsiębiorców w przypadku wystosowania przez Prezesa UOKiK wystąpienia, o którym mowa w art. 49a uokik, uzasadnione byłoby wprowadzenie odpowiednich zmian legislacyjnych w tym zakresie.

Niemniej jednak, zasadniczo usankcjonowanie w ustawie działań o charakterze miękkiego prawa (*soft law*) podejmowanych przez Prezesa UOKiK ocenić należy pozytywnie. Rzeczywiście w niektórych przypadkach dysponowanie i wykorzystywanie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów instrumentu, który pozwala sprawnie i szybko zasygnalizować przedsiębiorcy wątpliwości organu, pozwala na wyeliminowanie potencjalnego zachowania noszącego znamiona praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów z rynku, a także skuteczne usunięcie trwających skutków naruszenia związanych z danym działaniem lub zaniechaniem przedsiębiorcy.

Również postępowanie wyjaśniające, o którym mowa w art. 48 uokik, stanowi *quasi*-administracyjną formę działania Prezesa UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów. W tym zakresie postępowanie wyjaśniające może zostać wszczęte (i) wówczas, gdy okoliczności danej sprawy wskazują na możliwość naruszenia przepisów ustawy, a także (ii) w sprawach dotyczących ochrony interesów konsumentów. Ustawodawca sformułował również główne założenia, jakie spełniać powinny wszczynane przez Prezesa UOKiK postępowania wyjaśniające. I tak, w przypadku publicznoprawnej ochrony (zbiorowych)

interesów konsumentów, postępowania takie mogą mieć na celu: (i) wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów; (ii) badanie rynku, w tym określenie jego struktury i stopnia koncentracji; (iii) ustalenie, czy miało miejsce naruszenie chronionych prawem interesów konsumentów uzasadniające podjęcie działań określonych w odrębnych ustawach. Wskazany w ustawie katalog ma jednak otwarty charakter, co w praktyce oznaczać może przyznanie Prezesowi UOKiK uprawnienia do swobodnego rozstrzygania o konieczności bądź nie wszczęcia w danej sprawie postępowania wyjaśniającego.

Jakkolwiek w odniesieniu do postępowania wyjaśniającego zastosowanie znajdują przepisy ustawy i kpa, to jednak odrębności związane z tym trybem procedowania przed organem ochrony konkurencji i konsumentów są tak istotne, że nie sposób je określić mianem postępowania administracyjnego sensu stricto. Po pierwsze, jak wynika z analizy przepisów ustawy, postępowanie wyjaśniające nie kończy się wydaniem decyzji administracyjnej. Zgodnie z art. 48 ust. 4 uokik, Prezes UOKiK zamyka postępowanie wyjaśniające w drodze postanowienia. Okoliczność ta wynika co do zasady z celu postępowania wyjaśniającego, którym jest zbadanie danego zjawiska występującego na rynku lub zachowania przedsiębiorcy i wstępne ustalenie, czy poczynione w toku tego postępowania ustalenia uzasadniają wszczęcie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Ponadto, postępowanie wyjaśniające nie wpływa na ukształtowanie praw i obowiązków przedsiębiorcy, a zatem nie jest niezbędne wydanie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów decyzji administracyjnej. Po drugie, postępowanie wyjaśniające prowadzone jest w konkretnej sprawie, a nie przeciwko konkretnemu przedsiębiorcy, co w konsekwencji prowadzi do tego, że w postępowaniu tym brak jest podmiotu posiadającego status strony. Wydaje się, że poprawniejszym określeniem na przedsiębiorcę zainteresowanego przebiegiem i rozstrzygnięciem podjętym w ramach postępowania wyjaśniającego (czyli przedsiębiorcę, do którego Prezes UOKiK skierował wezwanie z żądaniem do przekazania niezbędnych informacji i dokumentów, o którym mowa w art. 50 ust. 1 uokik) jest przyznanie mu statusu „podmiotu zainteresowanego". Po trzecie, prowadząc postępowanie wyjaśniające, Prezes UOKiK nie jest zobowiązany do realizowania niektórych zasad ogólnych postępowania administracyjnego, w szczególności tych związanych z przyznanymi w tym postępowaniu uprawnieniami stron. Okoliczność ta w praktyce przejawia się m.in. brakiem obowiązku po stronie organu ochrony konkurencji i konsumentów do informowania przedsiębiorców o fakcie wszczęcia lub zakończenia prowadzenia postępowania wyjaśniającego. Organ prowadzący postępowanie wyjaśniające nie musi także gwarantować przedsiębiorcy czynnego

udziału w tym postępowaniu, bowiem podmiot taki nie posiada statusu strony w rozumieniu art. 101 uokik oraz art. 28 § 1 kpa. Po czwarte, w odniesieniu do postępowania wyjaśniającego zastosowania nie znajdują – szczególnie istotne z punktu widzenia stron postępowania – przepisy określające konkretne terminy załatwiania spraw w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Ustawa wprowadza w tym zakresie całkowicie autonomiczną regulację, określając jedynie instrukcyjne terminy załatwiania tych spraw.

Niewątpliwie istotnym zagadnieniem, związanym z podejmowaniem przez organ ochrony konkurencji i konsumentów działań w formie postępowania wyjaśniającego, jest kwestia realizacji zasady sprawiedliwości proceduralnej w tym postępowaniu. Zasada ta składa się z podstawowych uprawnień przysługujących stronie postępowania administracyjnego i gwarantuje uczestnikom takiego postępowania jego sprawiedliwy przebieg i umożliwia pozytywną jego ocenę. W pierwszej kolejności wskazać należy na niedoskonałości regulacji odnoszących się do postępowania wyjaśniającego w zakresie prawa do wysłuchania. W postępowaniu tym nienależycie zapewnione są następujące uprawnienia: (i) prawo do bycia poinformowanym oraz (ii) prawo dostępu do akt sprawy. Z uwagi na brak stron w postępowaniu wyjaśniającym Prezes UOKiK z jednej strony nie ma obowiązku informowania „uczestników" postępowania o fakcie jego wszczęcia i zakończenia, z drugiej zaś brak jest podstawy prawnej umożliwiającej takim podmiotom dostęp do materiału dowodowego zgromadzonego w toku tego postępowania. Dalej wskazać należy na niedostateczną ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa w toku postępowania wyjaśniającego. Przedsiębiorcy przekazującemu żądane przez Prezesa UOKiK informacje i dokumenty wprawdzie przysługuje prawo złożenia wniosku o ograniczenie prawa wglądu do materiału dowodowego, jednak – jak wynika z praktyki orzeczniczej organu ochrony konkurencji i konsumentów oraz stanowiska SN – wniosek taki nie będzie podlegał rozpoznaniu z uwagi na brak statusu strony w postępowaniu wyjaśniającym. Okoliczność „przedmiotowego" charakteru postępowania wyjaśniającego determinuje również brak możliwości zaskarżania rozstrzygnięć podejmowanych przez Prezesa UOKiK w toku takiego postępowania. Tym samym również prawo przedsiębiorcy do zaskarżenia i kontroli sądowej, będące częścią zasady sprawiedliwości proceduralnej, zostało istotnie ograniczone.

Należy w tym miejscu również wskazać na konieczność poczynienia odpowiednich zmian legislacyjnych w uokik, które z jednej strony doprecyzują uprawnienia Prezesa UOKiK w zakresie kierowania do przedsiębiorców wystąpień w trybie art. 49a uokik oraz prowadzenia postępowania wyjaśniającego, z drugiej natomiast wyeliminują pojawiające się obecnie wątpliwości dotyczące niektórych regulacji odnoszących się do działań wstępnych

podejmowanych przez ten organ w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Przykładowo, podnieść w tym miejscu trzeba potrzebę ustawowego doprecyzowania obowiązku informowania przedsiębiorców – podmiotów zaineresowanych o fakcie wszczęcia lub zakończenia postępowania wyjaśniającego. Niewątpliwie nowelizacja ustawy antymonopolowej powinna również dotyczyć kwestii odpowiedzialności przedsiębiorcy za udzielenie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji na skutek skierowania do przedsiębiorcy wystąpienia, o którym mowa w art. 49a uokik, w szczególności poprzez jednoznaczne stwierdzenie, czy w takiej sytuacji odpowiednie zastosowanie znajdzie art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik, który umożliwia Prezesowi UOKiK nałożenie na przedsiębiorcę przekazującego takie informacje administracyjnej kary pieniężnej.

Konkludując tę część rozważań, ponownie podkreślić należy niewątpliwie istotny charakter działań wstępnych podejmowanych przez Prezesa UOKiK w sprawach z zakresu ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów. Zarówno skierowanie do przedsiębiorcy wystąpienia w trybie art. 49a uokik, jak i wszczęcie postępowania wyjaśniającego, pozwala na skuteczne realizowanie publicznoprawnej ochrony konsumentów, a w konsekwencji na wyeliminowanie sprzecznych z uokik zachowań przedsiębiorców występujących na rynku. Jednocześnie wskazać należy, że działania te stanowią element postępowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

ROZDZIAŁ PIĄTY

5 Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (tzw. postępowanie właściwe)

5.1 Wprowadzenie

Jednym z elementów postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów jest postępowanie w sprawach praktyk naruzających zbiorowe interesy konsumentów, czyli postępowanie właściwe. Dlatego też za uzasadnione i potrzebne uznać należy szczegółowe przeanalizowanie poszczególnych etapów tego postępowania, począwszy od prawnych i faktycznych podstaw wszczęcia tego postępowania, a skończywszy na etapie bezpośrednio poprzedzającym wydanie decyzji kończącej postępowanie w danej sprawie.

W pierwszej kolejności zastanowić się należy, w jakich sytuacjach Prezes UOKiK powinien podjąć działania zmierzające do wszczęcia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Pamiętać należy, że postępowanie właściwe uznawane jest za najbardziej sformalizowaną ze wszystkich aktywności podejmowanych przez ten organ i jako jedyne kończy się wydaniem decyzji, w której na przedsiębiorcę nakładane są określone obowiązki. Jednocześnie przeanalizować trzeba formę wszczęcia przez Prezesa UOKiK postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, a także wyrażony w uokik obowiązek zawiadomienia przedsiębiorcy będącego stroną tego postępowania o fakcie jego wszczęcia.

W dalszej kolejności, przeanalizowania wymaga niewątpliwie istotna z punktu widzenia proceduralnego kwestia podmiotów biorących udział w postępowaniu właściwym. W postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów poza samą stroną tego postępowania, definiowaną inaczej niż na gruncie kpa, uczestniczyć mogą inne podmioty takie jak m.in. prokurator, RPO, czy też RPD. Ponadto, należy przeanalizować, czy w postępowaniu tym uczestniczyć mogą inne podmioty np. konsumenci lub organizacje społeczne i jakie – ewentualnie – uprawnienia procesowe im przysługują.

Postępowanie administracyjne ogólne zasadniczo prowadzone może być w formie postępowania gabinetowego lub rozprawy administracyjnej. Należy zatem zbadać, czy również Prezes UOKiK dysponuje możliwością wyboru sposobu prowadzenia postępowania, a także czy tryby te uregulowane zostały na gruncie uokik. Za uzasadnione uznać

należy przekrojowe omówienie przebiegu każdej z tych form, ze szczególnym uwzględnieniem – złożonej proceduralnie – rozprawy administracyjnej.

Istotnym elementem postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentow jest postępowanie dowodowe, w wyniku ustaleń którego Prezes UOKiK podejmuje rozstrzygnięcie w danej sprawie. Jak wskazano we wcześniejszych częściach pracy, postępowanie przed Prezesem UOKIK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów jest „postępowaniem hybrydowym", w którym zastosowanie znajdują instytucje i zasady prawne uregulowane w trzech aktach prawnych: (i) ustawie, (li) kpa; oraz (iii) kpc[572]. To właśnie instytucje i zasady procedury cywilnej stosowane są przez organ ochrony konkurencji i konsumentów w trakcie postępowania dowodowego. Niezbędne zatem – dla pełnego zobrazowania przebiegu postępowania właściwego – będzie przeanalizowanie zarówno zasad tego etapu procedowania, jak i poszczególnych – środków dowodowych, które Prezes UOKiK może przeprowadzić w toku postępowania.

W tym kontekście istotnym zagadnieniem jest przyznane organowi ochrony konkurencji i konsumentów możliwości przeprowadzenia w toku postępowania kontroli u przedsiębiorcy, w tym także kontroli w trybie tzw. tajemniczego klienta. Przebieg czynności kontrolnych podejmowanych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów zawiera istotne różnice od tego rodzaju działań podejmowanych przez inne organy administracji publicznej. Dlatego też celem niniejszego rozdziału jest także omówienie przebiegu kontroli u przedsiębiorcy, a także uprawnień, jakimi dysponuje tak kontrolujący z upoważnienia Prezesa UOKiK urzędnik, jak i kontrolowany przedsiębiorca.

Częścią postępowania właściwego jest także etap bezpośrednio poprzedzający wydanie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów rozstrzygnięcia kończącego sprawę. Od stosunkowo niedawna Prezes UOKIK stosuje zasadę przedstawiania stronom postępowania szczegółowego uzasadnienia zarzutów, w którym omawiane są główne ustalenia faktyczne i prawne poczynione w toku całego postępowania. Również kpa i uokik nakłada na organ ochrony konkurencji i konsumentów dodatkowe obowiązki związane z zakończeniem prowadzenia przez niego postępowania dowodowego. Dlatego też zastanowić się należy nad przebiegiem tego etapu procedowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

Analiza wyżej wskazanych kwestii pozwoli na precyzyjne odtworzenie przebiegu postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, z jednoczesną szczegółową analizą przepisów powszechnie obowiązującego prawa regulujących

[572] Por. pkt 3.4.3 w niniejszej pracy.

te kwestie. Niewątpliwie praktycznym aspektem tej części rozprawy będzie odniesienie się do stosowanych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów instrumentów i narzędzi, zmierzających do szybkiego i skutecznego zakończenia. postępowania właściwego.

5.2 Wszczęcie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

5.2.1 Podstawy prawne i faktyczne wszczęcia postępowania właściwego

Prezes UOKiK, decydując o wszczęciu postepowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, powinien dysponować już materiałem dowodowym uzasadniającym podejrzenie naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik. Wydaje się, że okoliczność ta potwierdzana jest przez przepisy ustawy, w szczególności poprzez wprowadzenie możliwości przeprowadzenia przez organ ochrony konkurencji i konsumentów postępowania wyjaśniającego, którego jednym z założeń jest wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postepowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W tym kontekście słusznie wskazuje się w doktrynie, że postępowanie wyjaśniające pełni pewnego rodzaju „subsydiarną" rolę „prepostępowania", mającego na celu dostarczenie Prezesowi UOKiK podstaw do wszczęcia postępowania właściwego[573]. Niemniej jednak, organ ochrony konkurencji i konsumentów może również zdecydować o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów bez wcześniejszego przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego.

Warto jednak w tym miejscu wskazać, że z uwagi na konieczność poczynienia przez Prezesa UOKiK (a konkretnie – pracowników UOKiK) dużego nakładu pracy związanego z prowadzeniem postępowania właściwego, a także na dolegliwe konsekwencje dla przedsiębiorcy związane ze skutkami wydania decyzji kończącej to postępowanie, uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że Prezes UOKIK powinien decydować się na wszczęcie tego postępowania wyłącznie w sytuacji, w której dysponuje podejrzeniem, że dane działanie lub zaniechanie przedsiębiorcy rzeczywiście może naruszać zakaz określony w art. 24 ust. 1 uokik i – co istotne – że wszczęcie takiego postępowania uzasadnione jest interesem publicznym, o którym mowa w art. 1 ust. 1 uokik.

[573] M. Błachucki, *System…*, s. 199; K. Kohutek [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 753.

Wyróżnić można co najmniej kilka źródeł informacji, które stanowić mogą dla Prezesa UOKiK podstawę do nabrania przekonania o zasadności i celowości wszczęcia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Zasadniczo podstawy wszczęcia przez organ ochrony konkurencji i konsumentów postępowania właściwego są zbliżone do okoliczności przemawiających za wszczęciem postępowania wyjaśniającego.

W pierwszej kolejności – jako źródło informacji o stosowaniu przez przedsiębiorcę potencjalnej praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów mogącej stanowić przedmiot tzw. postępowania właściwego – wskazać należy postępowania wyjaśniające. Podstawowy cel tego postępowania został trafnie określony w jednym z orzeczeń SN, który stwierdził, że głównym założeniem postępowania wyjaśniającego jest zebranie odpowiednich informacji pozwalających na określenie w postanowieniu o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jego przedmiotu[574]. W większości przypadków[575] to właśnie postępowanie wyjaśniające jest formą zdobycia informacji umożliwiających wszczęcie przez Prezesa UOKiK tzw. postępowania właściwego. Wprawdzie w postanowieniu o zakończeniu (zamknięciu) postępowania wyjaśniającego organ antymonopolowy w żaden sposób nie przesądza o ewentualnej możliwości wszczęcia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, to jednak wniosek taki bardzo często wskazywany jest w – stanowiącej część akt administracyjnych postępowania wyjaśniającego – notatce służbowej – ustaleniach faktycznych poczynionych w tym postępowaniu. Podejrzenie ewentualnego naruszenia zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik – wskutek przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego – wynikać może chociażby z treści przekazywanych, na podstawie art. 50 ust. 1 uokik, informacji przez przedsiębiorcę (lub „podmiot zainteresowany" rozstrzygnięciem postępowania wyjaśniającego). Uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że ustalenia poczynione w toku postepowania wyjaśniającego najrzetelniej uzasadnić mogą wszczęcie przez Prezesa UOKiK postępowania właściwego. Jakkolwiek regulacje dotyczące prowadzenia przez organ ochrony konkurencji i konsumentów postępowania wyjaśniającego budzą istotne zastrzeżenia pod kątem realizacji w tym postępowaniu podstawowych uprawnień proceduralnych przedsiębiorców, to jednak podnieść należy, że – po pierwsze - dostarczane przez przedsiębiorców w tym postępowaniu informacje przekazywane są pod rygorem nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik, po drugie – postępowanie wyjaśniające od początku prowadzone jest przez doświadczonych i odpowiednio wykwalifikowanych pracowników UOKiK, co pozwala przypuszczać, że ustalenia poczynione w toku postępowania

[574] Por. wyrok SN z dnia 3 października 2013 r., III SK 67/12, OSNP 2014, Nr 5, poz. 79.
[575] Por. informacja uzyskana na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 26 lutego 2018 r. sygn. BP/0143-148/18.

wyjaśniającego odpowiadają konkretnemu stanowi faktycznemu i są zgodne z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa.

Dalej wskazać należy, że cennym źródłem informacji o stosowanych przez przedsiębiorców praktykach, są również ustalenia wynikające ze skierowania przez Prezesa UOKiK wystąpienia w trybie art. 49a ust. 1 uokik i otrzymania stanowiska jego adresata. Jakkolwiek poddać pod wątpliwość można okoliczność, że na podstawie skierowania do przedsiębiorcy tzw. wystąpienia miękkiego, organ ochrony konkurencji i konsumentów wejdzie w posiadanie informacji, które uzasadniać będą celowość wszczęcia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, to jednak takiej sytuacji nie można wykluczyć. Podnieść jednocześnie należy, że niejako „automatyczne" wszczynanie postępowania właściwego wyłącznie na podstawie przedstawionych przez adresata wystąpienia w trybie art. 49a uokik okoliczności, może stać w sprzeczności z charakterem takiego działania, które zmierzać raczej powinno do negocjacyjnego załatwienia sprawy, nie zaś do konieczności zainicjowania przez Prezesa UOKiK instrumentów władczych.

Prezes UOKiK dysponuje również możliwością wszczęcia postępowania właściwego na podstawie informacji płynących z zawiadomienia, o którym mowa w art. 100 ust. 1 uokik. Wprowadzenie wspomnianego wcześniej przepisu było konsekwencją rezygnacji przez ustawodawcę z wnioskowego trybu prowadzenia przez organ antymonopolowy postępowań w sprawach ochrony konsumentów[576]. Zawiadomienie dotyczące podejrzenia stosowania przez przedsiębiorcę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wprawdzie nie jest wiążące dla Prezesa UOKiK[577], to jednak stanowi nieocenione źródło wiedzy o potencjalnych praktykach naruszających zbiorowe interesy konsumentów występujących na rynku. Ustawa w sposób kompleksowy reguluje niezbędne elementy, jakie powinno zawierać takie zawiadomienie, wskazując w tym zakresie na: (i) oznaczenie przedsiębiorcy, któremu zarzucone jest naruszenie zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik; (ii) opis stanu faktycznego; (iii) wskazanie przepisu ustawy, którego naruszenie się zarzuca; (iv) uprawdopodobnienie naruszenia przepisów ustawy; (iv) dane identyfikujące zawiadamiającego. Ponadto, zawiadamiający, zgodnie z art. 86 ust. 2 uokik, zobowiązany jest do zawiadomienia dołączyć wszelkie dokumenty potwierdzające stosowanie przez przedsiębiorcę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Przepis art. 100 ust. 1 uokik posługuje się określeniem „każdy",

[576] C. Banasiński (red.), E. Piontek, *Ustawa...*, s. 808 i n.
[577] Por. A. Jurkowska-Gomułka [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1195, podobnie: D. Sylwestrzak, *Postępowanie…*, s. 168; K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 94.

co oznacza, że takie pismo skierować do Prezesa UOKiK może tak konsument, jak i przedsiębiorca, ale również podmioty, które były uprawnione do złożenia wniosku o wszczęcie postępowania na gruncie ustawy z 2000 r., czyli organizacja konsumencka, Rzecznik Praw Finansowych, rzecznik konsumentów, Komisja Nadzoru Finansowego. Dodatkowo, na gruncie art. 100 ust. 2 uokik, dopuszczalne jest złożenie zawiadomienia także przez organizację zagraniczną, uprawnioną w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej do złożenia wniosku o wszczęcie odpowiedniego postępowania. Istotną cechą zawiadomienia uregulowanego w art. 100 uokik, jest okoliczność, że Prezes UOKiK zobowiązany jest, w terminach określonych w art. 35-38 kpa, udzielić zgłaszającemu pisemnej informacji o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem. Odnosząc się natomiast do formy prawnej takiego zawiadomienia, należy wskazać na stanowisko WSA w Warszawie, który w jednym ze swoich orzeczeń stwierdził, że zawiadomienie takie „nie przybiera formy postanowienia, ani decyzji oraz nie jest czynnością ani aktem, podlegającym zaskarżeniu do sądu administracyjnego”[578]. Zawiadomienie zatem można zakwalifikować jako szczególnego rodzaju pismo do organu administracji publicznej.

Warto w tym miejscu również wskazać, że do UOKiK – poza zawiadomieniami wniesionymi w trybie art. 100 ust. 1 ustawy – wpływają również pisma („skargi”[579]) niespełniające wymagań określonych w ww. przepisie[580]. Co ważne, w odniesieniu do takich dokumentów Prezes UOKiK nie jest zobowiązany do udzielania adresatom jakiejkolwiek informacji o sposobie rozpatrzenia „skargi”. Niemniej jednak, Prezes UOKiK kieruje do skarżących pisma, w których informuje o możliwości uzyskania pomocy w indywidualnych sprawach dotyczących konsumentów[581]. Najczęściej autorami takich „skarg” są zwykli konsumenci, co pozwala Prezesowi UOKiK powziąć wiedzę o aktualnych i najbardziej zajmujących konsumentów problemach pojawiających się na rynku[582].

[578] Por. postanowienie WSA w Warszawie z dnia 8 lipca 2008 r., VII SA/Wa 535/08, CBOSA.

[579] Określenie takie przyjęte zostało również w oficjalnych dokumentach wewnętrznych funkcjonujących w UOKiK, np. w Instrukcji kancelaryjnej, na podstawie której właśnie jako „skargę“ dekretuje się wszelkiego rodzaju pisma dotyczące potencjalnych naruszeń zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik, niespełniajacych wymogów określonych w art. 100 uokik.

[580] Warto w tym miejscu wskazać, że w przypadku innych braków formalnych, tj. braków niewskazanych w treści art. 100 ust. 1 uokik, zastosowanie znajdą przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wnisoków (Dz. U. z 2002 r., Nr 5, poz. 46).

[581] Por. Informacja o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia z dnia 5 grudnia 2016 r. w sprawie o sygn. DDK-60-932/16/AKa – treść dokumentu dostępna jest na stronie http://www.odfrankujkredyt.info/files/info_uokik.pdf?PHPSESSID=3383c3ba20c9748a9517b99ba8aa7b46 (dostęp na dzień 6 sierpnia 2018 r.).

[582] W celu udzielania konsumentom odpowiedzi na kierowane do UOKiK zawiadomienia i „skargi”, a także monitorowania sytuacji konsumentów na rynku, w strukturze Departamentu Ochrony Zbiorowych Interesów Konsumentów wyodrębniona została specjalna jednostka – Wydział Monitoringu (DDK5).

Jako inne źródła informacji, na podstawie których organ ochrony konkurencji i konsumentów może zdecydować o potrzebie wszczęcia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, wskazać można m.in.: interpelacje i interwencje poselskie[583], dokumenty przekazywane przez inne organy (np. Prezesa UKE, Prezesa URE itd.), doniesienia medialne[584]. Podnieść również należy, że w ostatnim czasie Prezes UOKiK słusznie wykorzystuje w swojej bieżącej działalności informacje prezentowane na różnego rodzaju portalach społecznościowych, w ramach których konsumenci wzajemnie wymieniają się informacjami dotyczącymi zachowań przedsiębiorców.

Zgodnie z art. 49 ust. 1 uokik, postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wszczynane jest z urzędu. Podkreślić w tym miejscu należy, że na gruncie ustawy z 2000 r. postępowanie to mogło być wszczęte zarówno z urzędu, jak i na wniosek. Zasadniczo w doktrynie pozytywnie oceniono wyłączenie możliwości wszczynania przez Prezesa UOKiK postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów[585]. Przypomnieć w tym miejscu należy, że ochrona zbiorowych interesów konsumentów przewidziana w ustawie podejmowana jest przez Prezesa UOKiK w interesie publicznym. Obowiązkiem zatem organu ochrony konkurencji i konsumentów jest dokonanie prawidłowej oceny występowania w danej sprawie (naruszenia) interesu publicznego i na tej podstawie podjęcie wskazanych w ustawie działań. Wnioskowy tryb wszczynania większości postępowań prowadzonych przed Prezesem UOKiK[586] prowadził do sytuacji, w której swoboda organu ochrony konkurencji i konsumentów w podejmowaniu decyzji o zainicjowaniu poszczególnych postępowań była znacznie ograniczona. Wprawdzie, jak podnosi się w doktrynie postępowania administracyjnego[587], samo złożenie przez uprawniony podmiot wniosku o wszczęcie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów nie było jednoznaczne z wszczęciem takiego postępowania, to jednak samo złożenie pisma, w którym wnioskowano o podjęcie przez Prezesa UOKiK działań w formie wszczęcia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, wymagało

[583] Por. art. 14 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2016 r., poz. 1510).
[584] Podobnie: K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 84-86.
[585] Tak m.in. K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 119, C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 739.
[586] Na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 15 grudnia 2000 r. wszystkie postępowania prowadzone przed Prezesem UOKiK (tj. postępowanie antymonopolowe w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, postępowanie antymonopolowe w sprawach kontroli koncentracji, postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów), z wyłączeniem postępowania w sprawach nałożenia kar pieniężnych, wszczynane były z urzędu lub na wniosek.
[587] Por. A. Matan [w:] G. Łaszyca (red.), C. Martysz (red.), A. Matan (red.), *Kodeks…*, Komentarz do art. 61 kpa, pkt II.2; B. Adamiak, glosa do wyroku NSA z dnia 15 lipca 1992 r., V SA 178/12, PS 1994, nr 11-12, poz. 135, t. I.

podjęcia przez organ dodatkowych czynności, często związanych z koniecznością prowadzenia postępowania w sprawach „bagatelnych".

Warto jednocześnie wskazać na aspekt praktyczny związany z postępowaniami w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wszczynanymi na wniosek. Zgodnie z art. 100c uokik z 2000 r., wnioskodawca (a więc osoba, która wnosiła o wydanie decyzji w sprawie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów) – obok przedsiębiorcy, wobec którego wszczęte zostało postepowanie o stosowanie takiej praktyki, stawał się stroną postępowania przed Prezesem UOKiK. Takie rozwiązanie wymuszało na organie ochrony konkurencji i konsumentów stosowanie zasad ogólnych postępowania administracyjnego także w odniesieniu do podmiotu uprawnionego do wystąpienia z wnioskiem o wszczęcie postępowania (m.in. RPO, rzecznika konsumentów, organizacji konsumenckiej, Komisji Nadzoru Finansowego)[588]. Również w kontekście przeprowadzanego przez Prezesa UOKiK postępowania dowodowego przyznanie takim organizacjom statusu strony, tworzyło szereg problemów praktycznych. Niewątpliwie udział np. organizacji konsumenckich w prowadzonym przed Prezesem UOKiK postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów stanowił istotny „czynnik społeczny" takiego postępowania, bowiem gwarantował – w przeciwieństwie do obecnie obowiązującej uokik – udział w tym postępowaniu podmiotów, których zasadniczym celem jest ochrona interesów konsumentów.

5.2.2 Postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

Ustawa, w art. 101 ust. 2, nakłada na Prezesa UOKiK obowiązek wydania postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Tym samym wydanie przez ten organ postanowienia inicjującego postępowanie właściwe jest niezbędnym, pierwszym etapem czynności podejmowanych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów w ramach postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

W pierwszej kolejności ocenić należy zasadność nałożenia na Prezesa UOKiK obowiązku wydania postanowienia o wszczęciu postępowania właściwego[589]. Zgodzić należy się

[588] M. Olczyk [w:] K. Kohutek, K. Korus, S. Szuster, *Ochrona konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2005, Komentarz do art. 100(a) uokik, Lex/el.

[589] Warto w tym miejscu wskazać, że obowiązek wydania postanowienia o wszczęciu postępowania znajduje zastosowanie do wszystkich postępowań prowadzonych przed Prezesem UOKiK, tj. postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, postępowania w sprawach o uznanie wzorca umowy

z dominującym w doktrynie poglądem, zgodnie z którym kpa nie określa formy prawnej wszczęcia postępowania administracyjnego[590]. Warto jednak w tym miejscu odnotować stanowisko J. Starościaka, który wskazuje, że „czynności wszczęcia postępowania administracyjnego to pewnego rodzaju postanowienia, na które nie służy zażalenie”[591]. Za przyznaniem czynności wszczęcia postępowania administracyjnego formy niezaskarżalnego postanowienia, w sytuacji, w której przepisy szczególne nie określają konkretnej formy wszczęcia postępowania administracyjnego, opowiada się również wielu innych autorów[592], stąd wydaje się, że określenie przez ustawodawcę formy postanowienia jako narzędzia inicjującego przez organ ochrony konkurencji i konsumentów postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jest uzasadnione. Ustawowe określenie formy wszczęcia postępowania właściwego, jak trafnie podnosi się w doktrynie, wskazuje na „sformalizowany sposób wszczęcia takiego postępowania”[593], a w konsekwencji zobowiązuje organ prowadzący to postępowanie (Prezesa UOKiK) do przestrzegania określonych w kpa standardów proceduralnych już na etapie inicjowania postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Brak jest w ustawie regulacji odnoszącej się do katalogu informacji, które powinny być zawarte w postanowieniu o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W związku z powyższym, z uwagi na treść art. 83 uokik, odpowiednie zastosowanie w tym zakresie znajdzie przepis art. 124 § 1 kpa. Należy zatem stwierdzić, że postanowienie o wszczęciu tego postępowania zawierać będzie takie elementy jak: (i) wskazanie Prezesa UOKiK jako organu wydającego postanowienie; (ii) datę wydania postanowienia; (iii) oznaczenie strony lub stron postępowania; (ii) podstawę prawną wydania postanowienia; (iv) rozstrzygnięcie; (v) pouczenie dotyczące braku możliwości zaskarżenia postanowienia.

Kwestia treści postanowienia o wszczęciu postępowań właściwych prowadzonych przed Prezesem UOKiK (nie tylko w zakresie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów) wielokrotnie była przedmiotem rozważań zarówno sądów powszechnych, jak i przedstawicieli doktryny, w szczególności w zakresie sposobu określenia rozstrzygnięcia zawartego w takim postanowieniu. Analiza przykładowych postanowień o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

---

za niedozwolone, postępowania w sprawach kontroli koncentracji, postępowania w sprawach nałożenia kar pieniężnych.

[590] Z. Janowicz, *Kodeks…*, s. 166.

[591] J. Starościak [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks…*, s. 144.

[592] Por. A. Matan [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Kodeks…*, s. 372; M. Jaśkowska [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks…*, s. 927.

[593] K. Kohutek [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 873.

prowadzi do wniosku, że Prezes UOKiK, wszczynając takie postępowanie, w sposób konkretny wskazuje zachowanie przedsiębiorcy mogące stanowić praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów naruszającą zakaz określony w art. 24 ust. 1 uokik. Rozstrzygnięcie to sprowadza się do sformułowania: „(…) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wszczyna wobec [określenie strony postępowania] postępowanie w sprawie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, o której mowa w art. 24 ust. 2 ustawy (…), polegającej na [określenie zachowania przedsiębiorcy stanowiącego przedmiot postępowania], co może naruszać [wskazanie sprzeczności z konkretnym przepisem prawa lub dobrymi obyczajami] oraz godzić w zbiorowe interesy konsumentów”[594]. Podkreślić w tym miejscu należy szczególne znaczenie prawidłowego określenia zachowania (działania lub zaniechania) przedsiębiorcy, które będzie stanowić przedmiot prowadzonego przed Prezesem UOKiK tzw. postępowania właściwego.

W praktyce orzeczniczej organu ochrony konkurencji i konsumentów, a także w orzecznictwie i doktrynie tę część rozstrzygnięcia zawartego w postanowieniu o wszczęciu postępowania nazywa się „zarzutem”[595], co wydaje się korespondować z treścią art. 74 uokik, zgodnie z którym Prezes UOKIK, wydając decyzję kończącą postępowanie, uwzględnia tylko te zarzuty, do których strony mogły się ustosunkować. Warto w tym miejscu wskazać na jedno z orzeczeń SOKiK, w którym to podniesiono, że obowiązkiem organu ochrony konkurencji i konsumentów jest również precyzyjne określenie granic wszczynanego tzw. postępowania właściwego poprzez wskazanie działania lub zaniechania (zachowania) strony, której postępowanie dotyczy i wskazania normy prawnej, którą zachowanie to narusza[596]. Tytułem komentarza do przywołanego powyżej orzeczenia warto podkreślić, że postanowienie o wszczęciu – przykładowo – postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów powinna cechować pewna doza niepewności, przejawiająca się wskazywaniem w postanowieniu o wszczęciu takiego postępowania na możliwość naruszenia bądź to konkretnych przepisów prawa, bądź dobrych obyczajów, a także możliwość godzenia w zbiorowe interesy konsumentów. Głównym celem takiego postępowania jest wykazanie popełnienia przez przedsiębiorcę będącego stroną postępowania naruszenia zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik, nie zaś stwierdzenie takiego naruszenia już w postanowieniu o jego wszczęciu.

[594] Por. np. postanowienie Prezesa UOKiK z dnia 11 sierpnia 2016 r. o wszczęciu postępowania w sprawie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów w sprawie o sygn. DDK-610-501/16/TW.
[595] Tak m.in. M. Bernatt [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1089; C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 737.
[596] Por. wyrok SOKiK z dnia 23 lipca 2003 r., XVII Ama 94/02, Dz. Urz. UOKiK z 2004 r., Nr 1, poz. 282.

Co szczególnie istotne, i co zostało stwierdzone również przez SOKiK, niewydanie przez Prezesa UOKiK postanowienia o wszczęciu tzw. postępowania właściwego lub wykroczenie w jego ramach poza zakres wskazany w tym postanowieniu, narusza określoną w art. 10 kpa zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu, bowiem pozbawia stronę możliwości prawidłowego działania i ochrony swoich praw[597]. Stanowisko to dodatkowo potwierdza konieczność precyzyjnego określania przez Prezesa UOKiK zarzutu stawianego przedsiębiorcy.

Istotnym zagadnieniem w kontekście zakresu postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest możliwość późniejszej zmiany tego rozstrzygnięcia. Wprawdzie w doktrynie pojawia się pogląd, zgodnie z którym postanowienie o wszczęciu tzw. postępowania właściwego może zostać zmienione[598], to jednak warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że w orzecznictwie zasadniczo kwestionuje się możliwość zmiany przez Prezesa UOKiK postanowienia o wszczęciu tzw. postępowania antymonopolowego. W jednym z rozstrzygnięć SA w Warszawie[599] w podniesiono, że w odniesieniu do wydawanych przez Prezesa UOKiK postanowień odpowiednie zastosowanie znajdzie wyrażona w art. 110 kpa zasada związania organu administracji publicznej wydaną przez niego decyzją, którą stosuje się odpowiednio również do postanowień. Istotnym jednak wnioskiem płynącym z lektury tego orzeczenia jest stwierdzenie, że „[b]rak jest normatywnych podstaw dla akceptacji praktyki Prezesa UOKiK polegającej na zmianie w toku postępowania właściwego (antymonopolowego) postanowienia o jego wszczęciu”[600]. Również SOKiK opowiada się za brakiem możliwości zmiany przez Prezesa UOKiK takiego postanowienia, wskazując, że „decyzja administracyjna kończąca postępowanie powinna odnosić się do wszystkich wskazanych w postanowieniu o wszczęciu postępowania antymonopolowego zarzutów, gdyż organ jest związany jego zakresem w toku postępowania i nie może dokonywać jego zmian”[601]. Należy zgodzić się z przedstawionym w judykaturze stanowiskiem. W pierwszej kolejności podkreślić należy szczególną rolę postanowienia o wszczęciu postępowania właściwego, przejawiającą się w wyznaczeniu konkretnego zakresu przedmiotowego działań podejmowanych przez Prezesa UOKiK w ramach takiego postępowania. Dalej wskazać należy, że przyznanie temu organowi uprawnienia do swobodnej

[597] Por. wyrok SOKiK z dnia 23 lutego 2004 r., XVII Ama 30/03 – treść wyroku dostępna na stronie www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 4 lipca 2018 r.).
[598] Por. K. Róziewicz-Ładon, *Postępowanie…*, s. 117.
[599] Por. wyrok SA w Warszawie z dnia 14 września 2016 r., VI Aca 283/15 – treść wyroku dostępna na stronie www.orzeczenia.waw.sa.gov.pl (dostęp na dzień 5 lipca 2018 r.).
[600] Podoba argumentacja przedstawiona została w wyroku SN z dnia 3 października 2013 r., III SK 67/12, OSNP 2014, Nr 5, poz. 79.
[601] Por. wyrok SOKiK z dnia 23 lutego 2004 r., XVII AmA 30/03 – treść wyroku dostępna na stronie www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 4 lipca 2018 r.); podobnie: wyrok SOKiK z dnia 7 stycznia 2004 r., XVII AmA 24/03 – treść wyroku dostępna na stronie www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 4 lipca 2018 r.).

zmiany zarzutu stawianego przedsiębiorcy w postanowieniu o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, mogłoby stać w sprzeczności z koncepcją sprawiedliwości proceduralnej, w tym w szczególności z prawem strony postępowania do bycia wysłuchanym[602].

Należy w tym miejscu wskazać, że jakkolwiek zgodnie z art. 124 § 2 kpa postanowienie, w stosunku do którego brak jest możliwości jego zaskarżenia, co do zasady nie musi zawierać uzasadnienia (faktycznego i prawnego), to jednak wyłączenie obowiązku uzasadnienia przez Prezesa UOKiK rozstrzygnięcia zawartego w postanowieniu o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów nie wydaje się uzasadnione[603]. Wyczerpujące, precyzyjne i dokładne uzasadnienie podjęcia przez organ ochrony konkurencji i konsumentów decyzji o wszczęciu postępowania właściwego stoi bowiem w zgodzie z zasadą czynnego informowania stron postępowania, ale także stanowi pewną gwarancję reguł sprawiedliwości proceduralnej w tym postępowaniu[604]. Warto jednocześnie wskazać, że w doktrynie podnosi się konieczność znowelizowania ustawy poprzez doprecyzowanie obowiązku Prezesa UOKiK w zakresie uzasadniania postanowień o wszczęciu tzw. postępowań właściwych[605]. Wydaje się, że prezentowany w piśmiennictwie pogląd w całości zasługuje na uwzględnienie, a usankcjonowanie tego obowiązku w ustawie dodatkowo wzmocni znaczenie tej części postanowienia inicjującego postępowanie przed Prezesem UOKiK i zobowiąże osoby prowadzące to postępowanie do rzetelnego, pełnego i wyczerpującego uzasadnienia jego wszczęcia.

Wbrew pojawiającym się w doktrynie stanowiskom wskazującym na brak konieczności uzasadniania postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, stwierdzić należy, że Prezes UOKiK zasadniczo uzasadnia swoje rozstrzygnięcie w zakresie wszczęcia danego tzw. postępowania właściwego. Lektura przykładowych postanowień o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających

[602] M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 110-112.
[603] Pogląd dotyczący braku konieczności uzasadniania postanowienia o wszczęciu postępowania przez Prezesa UOKiK prezentowany jest m.in. przez J. Krügera (por. J. Krüger [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 1023; C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 741; odmiennie: M. Bernatt [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1089.
[604] por. m.in. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 107; J. Borkowski [w:] J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989, s. 72-73.
[605] Por. D. Miąsik, *Proponowane przez UOKiK i inne pożądane zmiany w ustawie o ochronie konkurencji z 2007 r. Opinia Grupy Roboczej ds. nowelizacji uokik z 2007 r. przy Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych (CARS UW)*, s. 12.

zbiorowe interesy konsumentów[606] pozwala na stwierdzenie, że uzasadnienie takiego postanowienia opiera się o następujące elementy.

Pierwszą część uzasadnienia stanowi uzasadnienie faktyczne, w którym to Prezes UOKiK opisuje ustalony dotąd w sprawie stan faktyczny, wskazując m.in. na ustalenia poczynione w toku postępowania wyjaśniającego (jeśli poprzedzało ono wszczynane postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów), a także działania podejmowane w fazie poprzedzającej wszczęcie postępowania właściwego, takie jak np. skierowanie wystąpienia w trybie art. 49a uokik i ustaleń poczynionych w ramach tej aktywności. Przykładowo, organ ochrony konkurencji i konsumentów precyzyjnie przytacza stanowiska prezentowane na etapie postępowania wyjaśniającego (jeżeli było ono przeprowadzane) przez przedsiębiorcę („podmiot zainteresowany" w postępowaniu wyjaśniającym). Co wydaje się szczególnie istotne, określając stan faktyczny danej sprawy w postanowieniu o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, Prezes UOKiK precyzuje podstawę zainicjowania takiego postępowania (np. skargi konsumentów, monitoring własny organu antymonopolowego). Podnieść w tym miejscu należy, że prawidłowe ustalenie stanu faktycznego sprawy jest niewątpliwie niezbędne dla prawidłowego dokonania subsumpcji, a w konsekwencji uznania danego zachowania przedsiębiorcy za praktykę naruszającą zakaz określony w art. 24 ust. 1 uokik.

Druga część uzasadnienia zasadniczo dotyczy wstępnej – prawnej – analizy zgromadzonego już materiału dowodowego lub podejrzeń, którymi dysponuje organ ochrony konkurencji i konsumentów. Prezes UOKiK w postanowieniu o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w sposób bardzo syntetyczny i uproszczony przeprowadza subsumpcję zachowania przedsiębiorcy objętego danym postępowaniem (wskazanym w zarzucie stawianym stronie postępowania) pod określony przepis ustawy, innego aktu prawnego lub stwierdzony przez organ ochrony konkurencji i konsumentów dobry obyczaj. Jakkolwiek uzasadnione jest jedynie wstępne zasygnalizowanie możliwości zakwalifikowania danego działania lub zaniechania przedsiębiorcy jako praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, jako że to postępowanie właściwe ma na celu wykazanie naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, to stwierdzić należy, że już na etapie wszczęcia postępowania właściwego Prezes UOKiK powinien wskazywać na główne argumenty przemawiające tak za zasadnością wszczęcia

[606] Por. m.in. postanowienie Prezesa UOKiK z dnia 8 maja 2014 r. o wszczęciu postępowania w sprawie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, sygn. DDK-61-7/14/AH; postanowienie Prezesa UOKiK z dnia 9 marca 2017 r. o wszczęciu postępowania w sprawie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, sygn. DDK-610-2-17/JS.

sformalizowanego postępowania, jak i za możliwością zarzucenia przedsiębiorcy naruszenia przepisów ustawy antymonopolowej. Postulat taki wydaje się całkowicie zgodny z ustanowioną w art. 9 kpa zasadą informowania stron postępowania administracyjnego. Co więcej, tak sformułowane postanowienie o wszczęciu postępowania właściwego doprowadzić może do podjęcia przez przedsiębiorcę będącego stroną takiego postępowania decyzji o zaniechaniu stosowania danej praktyki, co przyczynić się może do szybkiego usunięcia sprzecznych z ustawą zachowań przedsiębiorców występujących na rynku w obawie przed nałożeniem kary pieniężnej, o której mowa w art. 106 ust. 1 uokik.

Dodatkowo, postanowienie o wszczęciu tzw. postępowania właściwego, może zawierać rozstrzygnięcie w przedmiocie włączenia posiadanych przez Prezesa UOKiK informacji do materiału dowodowego wszczynanego postępowania. Organ ochrony konkurencji i konsumentów stosunkowo często stosuje praktykę, zgodnie z którą wraz z zainicjowaniem postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów do akt danej sprawy włączane są informacje powzięte przez Prezesa UOKiK w innym postępowaniu (najczęściej wyjaśniającym). Słusznie wskazuje się w piśmiennictwie, że takie rozstrzygnięcie powinno przybierać formę postanowienia, na które nie przysługuje zażalenie[607].

Analiza treści postanowień o włączeniu do materiału dowodowego wydawanych przez Prezesa UOKiK prowadzi do wniosku, że organ ochrony konkurencji i konsumentów jako podstawę prawną takiego działania wskazuje art. 123 § 1 kpa w związku z art. 83 uokik. Dopuszczalność włączenia posiadanych już przez Prezesa UOKiK informacji do innego postępowania wynika z treści art. 73 ust. 2 pkt 2 uokik, który wskazuje, że zakaz uzyskiwania informacji uzyskanych w toku postępowania przed Prezesem UOKiK, nie dotyczy innych postępowań prowadzonych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów. O wydanym postanowieniu o zaliczeniu posiadanych już przez Prezesa UOKiK informacji do materiału dowodowego, zgodnie z art. 73 ust. 6 uokik, organ ten jest zobowiązany zawiadomić strony. Zawiadomienie o wydaniu przez organ ochrony konkurencji i konsumentów takiego postanowienia stanowić będzie odrębną czynność procesową jedynie wówczas, gdy rozstrzygnięcie takie podjęte zostanie w toku postępowania właściwego. Jeżeli postanowienie o włączeniu informacji do materiału dowodowego wydawane jest łącznie z postanowieniem o zainicjowaniu postępowania

[607] Por. C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 691; K. Kohutek [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa…*, 2008, s. 854-858.

w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, wówczas Prezes UOKiK informuje o tych dwóch okolicznościach w jednym zawiadomieniu[608].

Postanowienie o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów podlega doręczeniu z urzędu stronom takiego postępowania. Obowiązek taki wynika z jednej strony z treści art. 101 ust. 2 uokik, który nakazuje Prezesowi UOKiK zawiadomić stronę postępowania o wszczęciu takiego postępowania, z drugiej natomiast z ustanowionej w art. 39 kpa zasady oficjalności doręczeń, zgodnie z którą prowadzący postępowanie organ administracji publicznej ma obowiązek doręczać pisma z urzędu[609]. Niewątpliwie doręczenie postanowienia o wszczęciu postępowania właściwego realizuje również zasadę informowania stron postępowania. W doktrynie wskazuje się, że doręczenie jest techniczno-procesową czynnością organu administracji publicznej, która zmierza do przekazania pisma (w tym przypadku postanowienia o wszczęciu tzw. postępowania właściwego) w sposób przewidziany prawem, z którą prawo wiąże określone skutki prawne[610]. Warto w tym miejscu odnotować pogląd prezentowany przez E. Modzelewską-Wąchal, która, uzasadniając zasadność zaliczania w poczet materiału dowodowego dodatkowych informacji w formie postanowienia, wskazuje, że rozstrzygnięcie to zastępuje bezpośrednie przeprowadzenie dowodu, co do którego – z uwagi na odpowiednie zastosowanie w tym zakresie przepisów kpc – wymagane byłoby wydanie postanowienia dowodowego[611]. Z uwagi na brak szczegółowej regulacji dotyczącej doręczeń w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, odpowiednie zastosowanie znajdą w tym zakresie przepisy kpa. W procedurze administracyjnej możliwe są następujące formy doręczenia: (i) za pokwitowaniem przez operatora pocztowego; (ii) przez pracowników organu; (iii) przez inne upoważnione osoby lub organy; (iv) za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W praktyce, Prezes UOKiK korzysta w tym zakresie w zasadzie wyłącznie z doręczenia za pokwitowaniem przez operatora pocztowego. Rzadko zdarza się, chyba że są to sprawy wyjątkowo pilne, aby doręczenia dokonywane były przez pracowników UOKiK, ale jeżeli już organ antymonopolowy korzysta z tej formy doręczenia, to raczej dotyczy ona decyzji kończącej postępowanie, niż postanowienia o zainicjowaniu postępowania. Wskazać jednocześnie trzeba na istotność prawidłowego doręczenia postanowienia o wszczęciu tzw. postępowania właściwego stronie. Tak w doktrynie, jak i orzecznictwie podnosi się, że

[608] Por. zawiadomienie Prezesa UOKiK z dnia 2 września 2016 r. w sprawie o sygn. DDK-610-503/16/TW, informacja uzyskana na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 25 stycznia 2018 r. (BP/0143-65/18).
[609] Tak m.in. A. Golęba [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks…*, s. 329.
[610] G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, A. Matan, *Doręczenie w postępowaniu ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998, s. 47.
[611] E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 252.

nieprawidłowe doręczenie pisma stronie może spowodować pozbawienie stronie możliwości obrony swoich praw[612].

Omawiając zagadnienie związane z postanowieniem o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, pochylić się również należy nad kwestią daty wszczęcia tego postępowania. Zagadnienie to istotne jest z dwóch względów.

Po pierwsze, w art. 105 uokik określony został termin przedawnienia uprawnienia do wszczęcia przez Prezesa UOKiK postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, który wynosi 3 lata od końca roku, w którym zaprzestano stosowania danej praktyki. Odnotować w tym miejscu warto pogląd M. Sieradzkiej, zgodnie z którym po upływie wskazanego w tym przepisie terminu brak jest uzasadnienia dla stwierdzenia naruszenia interesu publicznego, co uniemożliwia Prezesowi UOKiK wszczęcie tzw. postępowania właściwego[613]. Stwierdzić jednak należy, że powiązanie terminu przedawnienia z możliwością podjęcia przez organ ochrony konkurencji i konsumentów władczych działań w związku ze stosowaniem przez przedsiębiorcę praktyki zakazanej na gruncie art. 24 ust. 1 uokik jest nieprawidłowe. Trafne wydaje się sformułowane przez SN spostrzeżenie, odnoszące się jakkolwiek do postępowania antymonopolowego, jednak zachowujące aktualność również na gruncie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, zgodnie z którym celem takiego postępowania jest wyeliminowanie istniejących praktyk antykonkurencyjnych, nie zaś stwierdzenie występowania takich praktyk w przeszłości[614]. Wprowadzenie przez ustawodawcę terminu przedawnienia uprawnienia organu antymonopolowego do wszczęcia postępowania właściwego raczej uzasadnione jest względami celowościowymi, aniżeli brakiem naruszenia w danej praktyce, która miałaby być przedmiotem takiego postępowania, interesu publicznego.

Po drugie, data wszczęcia postępowania jest istotna z punktu widzenia terminów zamknięcia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Zgodnie bowiem z art. 105 uokik, takiego postępowania powinno być zakończone w terminie 4 miesięcy, a w sprawach szczególnie skomplikowanych – nie później niż w terminie 5 miesięcy od dnia jego wszczęcia. Jakkolwiek terminy te są terminami instrukcyjnymi, a Prezes UOKiK dysponuje możliwością ich przedłużenia[615], to jednak data wszczęcia postępowania ma istotne znaczenie przy ich określaniu. Podkreślenia w tym miejscu wymaga, że w odniesieniu do daty wszczęcia postępowań właściwych prowadzonych przed organem ochrony konkurencji i konsumentów

[612] Por. m.in. wyrok SN z dnia 5 października 1994 r., III ARN 54/94; OSNCP 1994, Nr 12, poz. 187.
[613] Por. M. Sieradzka [w:] M. Sieradzka, K. Kohutek, *Ustawa…*, 2008, s. 1013.
[614] Wyrok SN z dnia 7 marca 2003 r., I CKN 79/01, OSNC 2004, Nr 5, poz. 83.
[615] Por. C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 830-831; K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 312.

zastosowania nie znajdą przepisy art. 61 kpa. Ustawa bowiem – w odróżnieniu od przepisów regulujących ogólną procedurę administracyjną – nakłada na Prezesa UOKiK obowiązek wydania postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Oznacza to, że datą zainicjowania takiego postępowania będzie data wydania postanowienia o jego wszczęciu, a konkretniej – data, którą jest ono opatrzone[616].

5.2.3 Zawiadomienie o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

Prezes UOKiK, zgodnie z art. 102 ust. 2 uokik, zobowiązany jest zawiadomić stronę postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów o fakcie jego wszczęcia. Można zatem stwierdzić, że ustawa nakłada na Prezesa UOKiK dodatkowy obowiązek – poza koniecznością doręczenia postanowienia o wszczęciu postępowania właściwego – obowiązek zawiadamiania strony takiego postępowania o jego zainicjowaniu. W praktyce organ ochrony konkurencji i konsumentów kieruje do przedsiębiorcy – strony postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów dwa pisma: (i) postanowienie o wszczęciu postępowania właściwego; oraz (ii) zawiadomienie o wszczęciu takiego postępowania. Zauważyć jednak należy, że sam obowiązek zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania realizowany byłby również przez doręczenie przedsiębiorcy wydanego przez Prezesa UOKiK postanowienia (taka sytuacja ma miejsce w szczególności wówczas, gdy organ ten nie uznaje za uzasadnione kierowanie do strony postępowania żądania do przekazania informacji i dokumentów na podstawie art. 50 ust. 3 uokik, które w praktyce jest częścią zawiadomienia kierowanego do przedsiębiorcy).

Odnosząc się do elementów zawiadomienia, wskazać należy na następujące kwestie. W pierwszej kolejności Prezes UOKiK informuje, że zostało wszczęte postępowanie właściwe, a także wskazuje jego zakres. Dalej, jeżeli organ ochrony konkurencji i konsumentów podjął rozstrzygnięcie w przedmiocie zaliczenia dodatkowych informacji do materiału dowodowego, w zawiadomieniu wskazywana jest treść tego postanowienia. Kolejną część takiego pisma stanowi żądanie Prezesa UOKiK do przekazania wskazanych w tym zawiadomieniu informacji i dokumentów na podstawie art. 50 ust. 1 uokik. Podobnie, jak w postępowaniu wyjaśniającym, również w zawiadomieniu organ ochrony konkurencji i konsumentów zasadniczo wymaga

[616] Z. Janowicz, *Komentarz…*, s. 169; K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…,* s. 313; C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 741. Odmienne stanowisko, zgodnie z którym datą wszczęcia takiego postępowania powinna być data doręczenia postanowienia o wszczęciu stronie prezentowane jest przez B. Adamiak, por. B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, s. 346.

przedstawienia przez stronę postępowania niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy informacji i dokumentów w formie odpowiedzi na zadane przez Prezesa UOKiK pytania. Istotną część zawiadomienia stanowią pouczenia przedsiębiorcy w zakresie: (i) terminu na udzielenie odpowiedzi; (ii) odpowiedzialności za udzielenie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji; (iii) zasad poświadczania dokumentów przekazywanych Prezesowi UOKiK; (iv) możliwości zastrzeżenia przez przedsiębiorcę informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa; (v) uprawnień strony w zakresie realizacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, o której mowa w art. 10 kpa; (vi) skutków prowadzenia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w tym w przedmiocie rozstrzygnięć, jakie mogą zostać wydane przez organ ochrony konkurencji i konsumentów.

Co istotne, zawiadomienie o wszczęciu postępowania właściwego nie zawiera uzasadnienia. Tym samym należy uznać, że przekazanie przez Prezesa UOKiK tylko zawiadomienia o wszczęciu postępowania, bez doręczania postanowienia o zainicjowaniu takiego postępowania, jest niewystarczające i stoi w sprzeczności z zasadą czynnego udziału stron w postępowaniu. Stosowana przez organ ochrony konkurencji i konsumentów praktyka kierowania do strony postępowania zarówno postanowienia o wszczęciu postępowania, jak i zawiadomienia o tym postanowieniu, jest prawidłowa. Z jednej strony Prezes UOKiK czyni bowiem zadość zasadzie oficjalności doręczania pism, o której mowa w art. 38 kpa, z drugiej zaś wykonuje nałożony na niego w art. 102 ust. 2 uokik literalnie interpretowany obowiązek zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania właściwego.

5.2.4 Uczestnicy postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

5.2.4.1 Strona postępowania

Niewątpliwie jednym z najistotniejszych zagadnień dotyczących postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest kwestia strony tego postępowania. W doktrynie trafnie podnosi się, że zarówno pojęcie strony, jak i przepisy regulujące jej charakter procesowy stanowią centralne i jedno z najbardziej złożonych zagadnień w procedurze administracyjnej[617].

[617] Por. Z. Janowicz, *Komentarz do Kodeksu postępowania…*, s. 119; J. Pokrzywnicki, *Postępowanie administracyjne. Komentarz – podręcznik*, Warszawa 1948, s. 64.

Zasadniczo tak istotna rola strony w postępowaniu administracyjnym wynika z przyznanych jej uprawnień, determinujących przebieg procedowania przed organem administracji publicznej. Jak trafnie podnosi E. Iserzon, strona postępowania administracyjnego jest jego czynnym uczestnikiem, podmiotem samoistnych uprawnień, których realizacja w żaden sposób nie zależy od woli prowadzącego postępowanie organu administracji publicznej[618]. W tym kontekście warto wskazać na zaproponowany przez H. Knysiak-Molczyk podział uprawnień przysługujących stronie postępowania administracyjnego: (i) prawa strony o charakterze podstawowym, w tym m.in. prawo do postępowania i decyzji zgodnej z prawem, prawo do uwzględnienia słusznego interesu stron; (ii) prawa strony o charakterze materialnoprawnym, w tym m.in. prawo do ukształtowania sprawy i jej zakresu; (iii) prawa strony o charakterze procesowym, w tym m.in. prawo do inicjowania postępowania, prawo do ukształtowania przebiegu postępowania; (iv) prawa strony o charakterze mieszanym, w tym m.in. prawo do zawarcia ugody, prawo do poznania motywów rozstrzygnięcia[619]. Opisane powyżej okoliczności potwierdzają, jak ważną rolę odgrywa strona tak w zainicjowaniu postępowania, jak i w jego przebiegu. W dużej mierze to od czynności podejmowanych przez stronę w toku postępowania zależy czas jego trwania, a także ostateczny kształt rozstrzygnięcia.

Zgodnie z zawartą w art. 28 kpa definicją, stroną postępowania jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. W doktrynie wskazuje się, że interesem prawnym jest indywidualne, konkretne i obiektywne publiczne prawo podmiotowe, przyznające jednostce konkretne korzyści, które mogą zostać uskutecznione w postępowaniu administracyjnym[620]. Powyższa definicja, stanowiąca podstawę rozważań na temat możliwości uznania danego podmiotu za stronę postępowania administracyjnego[621], prezentowana jest również w judykaturze. Przykładowo, warto wskazać na jedno z orzeczeń NSA, w którym podniesiono, że „[i]nteres prawny to interes indywidualny, konkretny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego. Interes prawny to zatem interes, którego podstawą mogą być wyłącznie przepisy materialnego prawa administracyjnego, a to z tego względu, że decyzja administracyjna jest władczą konkretyzacją prawa

[618] E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks…*, s. 93.
[619] por. H. Knysiak-Molczyk, *Uprawnienia strony w postępowaniu administracyjnym*, Kraków 2004, s. 307, a także: H. Gołaszewski [w:] M. Wierzbowski (red.), *Kodeks…*, s. 150-159.
[620] Por. W. *Klonowiecki, Strona w postępowaniu administracyjnym*, s. 14 i n.; P. Przybysz, *Kodeks…*, s. 137; B. Adamiak, J. Borkowski [w:] B. Adamiak (red.), J. Borkowski (red.), *Kodeks…*, s. 202.
[621] A. Duda, *Interes prawny…*, s. 73-107.

administracyjnego”[622]. Interes ten niekiedy nazywany jest także związkiem między sferą indywidualnych praw i obowiązków określonego podmiotu, a sprawą administracyjną, w której może nastąpić konkretyzacja tych uprawnień i obowiązków[623]. Niewątpliwie jednak za stronę postępowania uznać należy podmiot, który swoje żądanie opiera na konkretnej normie administracyjnego prawa materialnego[624].

Z definicją interesu prawnego związane są dwie koncepcje dotyczące legitymacji procesowej strony: obiektywna i subiektywna. Zgodnie z teorią obiektywnego charakteru legitymacji procesowej strony, warunkiem niezbędnym dla udziału danego podmiotu w charakterze strony postępowania administracyjnego jest wykazanie interesu prawnego tego podmiotu w danej sprawie[625]. W koncepcji subiektywnej natomiast podnosi się, że dla wszczęcia postępowania administracyjnego wystarczające jest przekonanie danego podmiotu o posiadaniu przez niego interesu prawnego w sprawie i zgłoszenie organowi żądania załatwienia sprawy[626]. Odnotować jednocześnie należy, że na gruncie obowiązujących obecnie przepisów, a także ugruntowanego w tym zakresie orzecznictwa, zasadne wydaje się stwierdzenie, że to zasadnicza koncepcja obiektywnej legitymacji procesowej decyduje o możliwości przyznania określonemu podmiotowi przymiotu strony w postępowaniu[627]. Obowiązkiem natomiast, o którym – obok interesu prawnego – mowa w art. 28 kpa, jest indywidualna, aktualna, obiektywna i wsparta okolicznościami faktycznymi powinność zachowania się określona nakazem lub zakazem, której źródłem są przepisy materialnego prawa administracyjnego, podlegające zastosowaniu i wykładni przez organ administracji publicznej prowadzący postępowanie administracyjne[628].

Co jednak istotne, ustawa wprowadza własną, autonomiczną definicję strony postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Zgodnie z art. 101 ust. 1 uokik, stroną takiego postępowania jest każdy, wobec kogo zostało wszczęte postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Odnotować w tym miejscu należy pojawiające się w piśmiennictwie głosy, wskazujące na okoliczność, że przywołana

[622] Por. wyrok NSA z dnia 17 kweitnia 2007 r., I OSK 755/06, CBOSA; podobne stanowisko zostało wyrażone także m.in. w: wyroku NSA z dnia 13 listopada 2014 r., I OSK 645/13, CBOSA; w wyroku NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., II GSK 2066/11, CBOSA; w uchwale NSA z dnia 5 grudnia 2011 r. II OPS 1/11, CBOSA.
[623] W. Sawczyn [w:] R. Hauser (red.), A. Skoczylas (red.), *Postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne…*, s. 53.
[624] Por. R. Hauser, A. Skoczylas, *Strona w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym (Zagadnienia wybrane) – materiał na Konferencję Sędziów NSA, Popowo 16-18 października,* Warszawa 2000, s. 6-29.
[625] M. Zimmermann, *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] Księga pamiątkowa, s. 440; R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2012, s. 67.
[626] Por. m.in. P. Przybysz, *Kodeks…*, s. 142; oraz w szczególności: E. Iserzon, *Komentarz…*, s. 90; Z. Kmiecik, *Postępowanie administracyjne i postępowanie sądowoadministracyjne*, Zakamycze 2003, s. 97.
[627] B. Adamiak, J. Borkowski [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, s. 205.
[628] *Tamże,* Nb. 7.

wcześniej definicja ma jedynie charakter procesowy, zatem art. 28 kpa jako materialnoprawna podstawa przyznania określonemu podmiotowi charakteru strony postępowania również powinien znaleźć zastosowanie w toku postępowania przed Prezesem UOKiK[629]. Wydaje się jednak, że gdyby intencją ustawodawcy było przyznanie statusu strony podmiotowi, który dysponuje interesem prawnym lub obowiązkiem w wydaniu przez organ ochrony konkurencji i konsumentów określonego rozstrzygnięcia, to taka regulacja zostałaby zawarta w ustawie antymonopolowej. Niemniej jednak wyżej zaprezentowana wątpliwość jest zapewne konsekwencją braku precyzyjnej i kompleksowej regulacji dotyczącej tak strony postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jak i odpowiedniego zastosowania przepisów kpa w tym zakresie.

Uwzględniając wskazaną w ustawie definicję strony postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, stwierdzić należy, że stroną takiego postępowania – pomimo użycia przez ustawodawcę sformułowania *każdy* - może być wyłącznie przedsiębiorca, o którym mowa w art. 4 pkt 1 uokik. Na gruncie obowiązujących przepisów za stronę nie może być uznany podmiot kierujący do Prezesa UOKiK zawiadomienie o podejrzeniu stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, o którym mowa w art. 100 ust. 1 uokik.

Niemniej jednak, taka regulacja strony w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów obowiązuje dopiero od 2007 r. Wówczas, wraz z wejściem w życie z dniem 21 kwietnia 2007 r. ustawy, wskazane dotychczas podmioty, kierujące do Prezesa UOKiK zawiadomienie, utraciły status strony. Na gruncie obowiązujących wówczas przepisów, stroną postępowania, zgodnie z art. 100c ustawy, był każdy, kto wnosił o wydanie decyzji lub wobec kogo zostało wszczęte postępowanie o stosowanie takiej praktyki. Jak trafnie wskazuje M. Sieradzka, zaprezentowana powyżej definicja strony postępowania „w żaden sposób nie odzwierciedlała rzeczywistego układu interesów zaangażowanych w postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów”[630]. Zgodzić należy się także z poglądem, że wskazane w ustawie z 2000 r. podmioty (np. RPO), jakkolwiek zainteresowane rozstrzygnięciem wydanym przez Prezesa UOKiK, nie dysponowały interesem prawnym, którym na gruncie art. 28 kpa powinny dysponować strony postępowania. Dlatego też, pozytywnie odnieść się należy do ograniczenia definicji strony postępowania w sprawach

[629] Tak m.in. M. Bernatt [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1087; M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 161-162; odmiennie: C. Banasiński, E. Piontek, *Ustawa…*, s. 738.
[630] M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 945.

praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jedynie do przedsiębiorcy, któremu zarzuca się zachowanie naruszające zakaz określony w art. 24 ust. 1 uokik.

Zdecydowanie za stronę postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów nie może zostać uznany sam Prezes UOKiK. Przyjęcie takiej koncepcji byłoby całkowicie sprzeczne z władczym i represyjnym charakterem działań podejmowanych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów w toku takiego postępowania. Pogląd taki znajduje także oparcie w stanowiskach wyrażanych w orzecznictwie i doktrynie[631]. Warto chociażby wskazać na postanowienie NSA, w którym to stwierdzono, że „organ administracji powołany do wydawania decyzji administracyjnej nie może być stroną postępowania, chociażby nie był organem administracji publicznej, wydając te decyzje w zakresie zleconych funkcji administracyjnych"[632].

Na marginesie warto jednak wskazać, że przepisy ustawy powinny jasno i precyzyjnie określać uprawnienia procesowe strony. Jakkolwiek na gruncie obowiązujących obecnie przepisów, poza uprawnieniami wynikającymi z kpa, strona postępowania może m.in. żądać ograniczenia dostępu do akt sprawy (por. art. 69 ust. 1 uokik), a także ustosunkować się do materiału dowodowego zebranego przez Prezesa UOKiK, to jednak wydaje się, że należałoby wprowadzić do ustawy antymonopolowej dodatkowe regulacje, określające pozycję procesową strony. Kwestia odpowiedniego stosowania przepisów i instytucji zawartych w kpa wywołuje istotne wątpliwości interpretacyjne. Tymczasem, odpowiednie – dostosowane do charakteru postępowań właściwych prowadzonych przed Prezesem UOKiK - przeniesienie niektórych - uregulowanych w kpa uprawnień przysługujących stronie postępowania administracyjnego do ustawy, pozwoliłoby chociaż w pewnym stopniu wyeliminować problemy związane z jej stosowaniem.

5.2.4.2 Inne podmioty uczestniczące w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

W postępowaniu przez Prezesem UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, poza samą stroną tego postępowania, uczestniczyć mogą także inne podmioty, występujące w tym postępowaniu na prawach strony, takie jak: (i) organizacja społeczna; (ii) prokurator, RPO, RPD; (iii) podmiot zainteresowany; (iv) inne podmioty[633].

[631] Tak A. Matan [w:] G. Łaszczyca (red.), A. Matan (red.), C. Martysz (red.), *Kodeks…*, Warszawa 2010, s. 310.
[632] Por. postanowienie NSA z dnia 29 kwietnia 1986 r., SA.Gd 43/86, CBOSA.
[633] Por. M. Błachucki, *System…*, s. 212-218.

Uprawnienia podmiotów występujących w postępowaniu na prawach strony zasadniczo nie różnią się od możliwości działania strony postępowania. W doktrynie wskazuje się, że takim uczestnikom postepowania administracyjnego przysługują wyłącznie określone prawa procesowe[634]. Jednocześnie podmioty te w toku takiego postępowania nie mogą dochodzić ani rozporządzać swoimi uprawnieniami wynikającymi z prawa materialnego[635]. W praktyce rola, jaką odgrywają podmioty na prawach strony w postępowaniu administracyjnym, sprowadza się do tego, że mogą one podejmować określone czynności procesowe z takim samym skutkiem, jak gdyby zostały one przedsięwzięte przez stronę postępowania[636]. Podstawą podejmowania przez podmiot działający na prawach strony nie jest, jak w przypadku strony postępowania, interes indywidualny, lecz interes publiczny, przejawiający się w dążeniu do ochrony konkretnych wartości[637].

Możliwość uczestnictwa danego podmiotu na prawach strony w postępowaniu administracyjnym zasadniczo wynikać może z: (i) przepisów kpa (organizacja społeczna, prokurator); (ii) przepisów aktów prawnych regulujących funkcjonowania określonych organów administracji publicznej (RPO, RPD); (iii) przepisów ustaw szczególnych („podmioty wyspecjalizowane"); (iv) przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (podmiot zainteresowany).

Zaznaczenia wymaga również, że w tym podrozdziale omówione zostaną jedynie podmioty, które na gruncie obowiązujących przepisów, dysponują określonymi uprawnieniami procesowymi. Nie sposób jednak pominąć, że w sposób pośredni rozstrzygnięciem Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zainteresowani są przede wszystkim konsumenci, w szczególności ci, którzy dotknięci zostali skutkami stosowania zakwestionowanej przez organ antymonopolowy praktyki przedsiębiorcy. Niemniej jednak, z uwagi na publicznoprawny charakter ochrony zbiorowych interesów konsumentów podejmowanej przez Prezesa UOKiK, konsumenci nie posiadają w omawianym postępowaniu w zasadzie żadnych uprawnień procesowych (za wyjątkiem uprawnienia określonego w art. 50 ust. 3 uokik), stąd okoliczność ta zostanie jedynie zasygnalizowana.

[634] W. Dawidowicz, *Zarys…*, s. 34.
[635] Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie…*, s. 153.
[636] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie…*, s. 92.
[637] W. Sawczyn [w:] R. Hauser (red.), A. Skoczylas (red.), *Postępowania administracyjne…*, s. 57.

5.2.4.2.1 Organizacja społeczna

Możliwość udziału organizacji społecznej na prawach strony w postępowaniu administracyjnym wynika bezpośrednio z art. 31 § 1 kpa. Przepis 31 § 3 kpa wprost wskazuje, że dopuszczona w formie zaskarżalnego postanowienia organizacja społeczna, uczestniczy w postępowaniu na prawach strony. Dodatkowo, ustawodawca przyznał takiej organizacji możliwość przedstawienia swojego poglądu w danej sprawie[638].

Jakkolwiek przepisy kpa przewidują możliwość dopuszczenia organizacji społecznej do udziału w postępowaniu na prawach strony, to jednak w toku postępowań właściwych, w tym także w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, zastosowanie tej instytucji zostało niemalże wyłączone[639]. Wprawdzie w doktrynie prawa ochrony konkurencji i konsumentów dominuje pogląd, zgodnie z którym przepisy art. 31 § 1 kpa znajdą, zgodnie z art. 83 uokik, odpowiednie zastosowanie również w toku postępowania przed Prezesem UOKiK[640], to jednak analiza przepisów regulujących tryb procedowania przed tym organem skłania do sformułowania odmiennego wniosku.

Postępowanie przed Prezesem UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów cechuje się m.in. tym, że w kwestiach nieuregulowanych w ustawie, odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy kpa[641]. Przyjęcie takiego rozwiązania jest szczególnie istotne z punktu widzenia dopuszczalności zastosowania w toku postępowania właściwego przepisu art. 31 § 1 kpa. Nie sposób bowiem uznać, że możliwe jest dopuszczenie organizacji społecznej do udziału na prawach strony w tym postępowaniu w sytuacji, w której uczestnictwo niektórych podmiotów innych niż strona szczegółowo uregulowane zostało w uokik. Od 17 kwietnia 2016 r. na gruncie ustawy funkcjonuje instytucja podmiotu zainteresowanego rozumianego jako podmiot niebędący stroną postępowania a uczestniczący w postępowaniu w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone (por. art. 99c uokik). Takiemu podmiotowi przysługują uprawnienia zbliżone do tych, które na gruncie art. 31 § 1 kpa przyznane zostały organizacji społecznej żądającej dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, obejmują one bowiem m.in. prawo dostępu do akt sprawy, prawo do składania dokumentów i wyjaśnień,

[638] Por. wyrok NSA z dnia 9 marca 1988 r., IV SAB 30/87, CBOSA.
[639] Wskazać w tym miejscu należy, że również w odniesieniu do postępowania wyjaśniającego prowadzonego na podstawie przepisów ustawy, dopuszczenie do udziału w tym postępowaniu organizacji społecznej powinno być, z uwagi na charakter tego postępowania, istotnie ograniczone.
[640] Tak m.in.: M. Bernatt [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1088; M. Błachucki, *System…*, s. 215; R. Stankiewicz, *O konieczności zwiększenia partycypacji podmiotów trzecich w postępowaniu antymonopolowym*, iKAR 2012, nr 2(1), s. 51.
[641] Por. art. 83 uokik.

prawo do uzyskania informacji o sposobie załatwienia sprawy[642]. Wydaje się zatem, że taką regulację ocenić należy jako kompleksową i autonomiczną w stosunku do regulacji zawartej w art. 31 § 1 kpa, co oznacza, że w odniesieniu do postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, zastosowania nie znajdzie, funkcjonująca na gruncie kpa, instytucja udziału organizacji społecznej na prawach strony w postępowaniu administracyjnym[643].

5.2.4.2.2 Prokurator

Przyznanie w procedurze administracyjnej określonych w kpa uprawnień procesowych prokuratorowi uzasadniane było „rozbudowaniem systemu gwarancji prawnych praworządnego działania organów administracji publicznej przez poddanie ich kontroli sprawowanej przez niezależny od nich organ"[644].

Na gruncie obowiązujących przepisów kpa prokuratorowi przysługują następujące uprawnienia: (i) prawo zwrócenia się do organu administracji publicznej z żądaniem wszczęcia postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem (por. art. 182 kpa); (ii) prawo udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem (por. art. 183 § 1 kpa); (iii) prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej (por. art. 184 § 1 kpa)[645].

W literaturze przedmiotu zaobserwować można dwa odmienne podejścia w zakresie udziału prokuratora w postępowaniu przed Prezesem UOKiK. Z jednej strony wskazuje się, że uprawnienie prokuratora, w szczególności w zakresie żądania wszczęcia postępowania, jest niemalże wyłączone z uwagi na brak wnioskowego charakteru postępowań (z wyłączeniem postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji)[646]. Inni autorzy wskazują natomiast na możliwość pełnej realizacji uprawnień prokuratora wynikających z przepisów kpa w toku postępowania przed organem ochrony konkurencji i konsumentów[647].

---

[642] Por. M. Namysłowska [w:] M. Namysłowska (red.), A. Piszcz (red.), *Ustawa…*, Komentarz do art. 99c uokik, Nb. 7-9.
[643] Podobnie: J. Krüger [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 1023; K. Pacuła [w:] K. Osajda (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 23a-23d i 99a-99f). Komentarz*, Warszawa 2018, Legalis, Nb. 20.
[644] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie…*, s. 158.
[645] T. Woś [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne…*, s. 182.
[646] Tak m.in.: J. Krüger [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 1024.
[647] Por. K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 476-480; M. Błachucki, *System…*, s. 216.

Wydaje się, że jakkolwiek udział prokuratora w postępowaniu przed Prezesem UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów miałby raczej charakter wyjątkowy[648], to nie wydaje się zasadne wyłączenie możliwości udziału prokuratora w takim postępowaniu. Nie można zgodzić się także z poglądem, zgodnie z którym w braku wnioskowego trybu wszczynania postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, nie jest możliwe skuteczne realizowanie prawa prokuratora do żądania wszczęcia postępowania, bowiem, jak wskazuje m.in. A. Wróbel, uprawnienie to dotyczy tak postępowań wszczynanych na wniosek, jak i z urzędu[649], a zgłoszone przez prokuratora żądanie jest wiążące dla strony[650].

5.2.4.2.3 RPO, RPD

Podstawy udziału RPO oraz RPD w postępowaniu administracyjnym na prawach strony określone zostały w aktach prawnych regulujących tryb funkcjonowania tych organów[651]. Podmioty te mogą uczestniczyć w postępowaniach administracyjnych na takich samych zasadach jak prokurator. Głównym założeniem wprowadzenia możliwości udziału tych podmiotów w postępowaniu administracyjnym jest doprowadzenie do usunięcia naruszeń wolności i praw[652]. Warto w tym miejscu wskazać, że realizowana przez RPO (oraz RPD) ochrona podstawowych praw i wolności obejmuje tak osoby fizyczne, osoby prawne, jak i podmioty niemające osobowości prawnej, o ile Konstytucja RP przyznaje takim podmiotom ochronę ich praw podstawowych[653].

5.2.4.2.4 Inne podmioty

Jakkolwiek bardzo mało prawdopodobny, w szczególności w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jest udział na prawach strony innych podmiotów, którym takie uprawnienie przyznane zostało na podstawie ustaw specjalnych, to jednak zasadne wydaje się wskazanie na taką okoliczność.

---

[648] Dotychczas brak jest postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w odniesieniu do którego prokurator zgłosiłby żądanie udziału w nim na prawach strony. Taka sytuacja miała miejsce jedynie w postępowaniu antymonopolowym w sprawach praktyk ograniczających konkurencję zakończonym wydaniem decyzji Prezesa UOKiK z dnia 17 czerwca 2004 r. DOK-50/2004.
[649] A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska (red.), A. Wróbel (red.), *Kodeks…*, Komentarz do art. 182.
[650] Tak m.in. E. Iserzon, *Kodeks…*, s. 294.
[651] Por. art. 14 pkt 6 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich; art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka.
[652] J. Świeca, *Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 153.
[653] Por. wyrok SN z dnia 5 kwietnia 2002 r., sygn. III RN 133/01, OSNP 2002, Nr 12, poz. 281.

W doktrynie wskazuje się, że podmiotem, któremu ustawa szczególna (tutaj: ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska) przyznaje uprawnienie do wystąpienia do każdego organu administracji publicznej z żądaniem udzielenia informacji lub przekazania dokumentów i danych związanych z ochroną środowiska[654]. W takim przypadku właściwy organ Inspekcji Ochrony Środowiska uzyskuje status podmiotu na prawach strony[655].

5.2.4.2.5 Amicus curiae

W postępowaniu przed Prezesem UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów uczestniczyć może również tzw. „przyjaciel sądu" (*amicus curia*e). Pojęcie „przyjaciela sądu" wywodzi się z systemu *common law* i oznacza doborowolnego uczestnika postępowania, który podejmuje czynności ułatwiające podmiotowi prowadzącemu dane postępowanie podjęcie rozstrzygnięcie w danej sprawie[656]. Warto w tym miejscu wskazać, że również na gruncie rozporządzenia 1/2003 przewidziany został mechanizm ubiegania się przez państwa członkowskie o przekazanie przez Komisję Europejską informacji lub opinii dotyczących prowadzonego przez organ tego państwa postępowania (por. art. 15 ust. 1). W doktrynie słusznie wskazuje się, że podstawą udziału takiego podmiotu w postępowaniach przed Prezesem UOKiK jest przepis art. 50 ust. 3 uokik, który umożliwia każdemu złożenie na piśmie – z własnej inicjatywy lub na prośbę Prezesa UOKiK – wyjaśnień dotyczących istotnych okoliczności sprawy[657].

Wskazać w tym miejscu należy, że po raz pierwszy odpowiednik art. 50 ust. 3 uokik wprowadzony został do polskiego porządku prawnego wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie niektórych innych ustaw[658]. Jak wskazywano wówczas w uzasadnieniu do projektowanych zmian legislacyjnych, wprowadzenie takiego mechanizmu *umożliwi osobom fizycznym i innym podmiotom przekazanie Urzędowi informacji dotyczących sprawy rozpatrywanej przez Prezesa UOKiK*[659]. W literaturze przedmiotu podkreślano wówczas, że instytucja ta wprowadzi możliwość zwracania się przez organ ochrony konkurencji

[654] T. Woś [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie…*, s. 190.
[655] J. Borkowski, B. Adamiak, *Postępowanie…*, s. 161.
[656] Por. M. Swora, A. Trela, *Amicus curiae w postępowaniu antymonopolowym?*, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka 2006, nr 1 , s. 1-3.
[657] Tak m.in. C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 621.
[658] Dz. U. z 2004 r., Nr 93, poz. 891.
[659] Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie niektórych ustaw, druk sejmowy 2561, Sejm IV kadencji, s. 10.

i konsumentów z prośbą do innych podmiotów aniżeli przedsiębiorcy o przekazanie informacji istotnych dla prowadzenia danej sprawy[660].

Również na gruncie obecnie obowiązujących przepisów Prezes UOKiK może zwrócić się z prośbą o złożenie wyjaśnień dotyczących istotnych okoliczności sprawy. Podkreślić należy pełną dobrowolność udziału takiego podmiotu w postępowaniu przed Prezesem UOKiK[661]. W odróżnieniu od wezwania, o którym mowa w art. 50 ust. 1 uokik, nawet w sytuacji, w której organ ochrony konkurencji i konsumentów zwróci się do danego podmiotu z prośbą o złożenie wyjaśnień w danej sprawie, a podmiot ten odmówi dokonania takiej czynności, brak jest uzasadnienia do ukarania takiego podmiotu karą pieniężną, o której mowa w art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik[662]. Nie wydaje się także uzasadnione stwierdzenie, że do prośby Prezesa UOKiK stosowane będą wymogi wskazane w art. 50 ust. 2 uokik, określające niezbędne elementy takiego pisma.

Zdecydowanie pozytywnie odnieść się należy do wprowadzenia do ustawy przepisu art. 50 ust. 3 uokik. Po pierwsze – instrument ten „uelastycznia" postępowanie przed Prezesem UOKiK, bowiem zapewnia „udział" w tym postępowaniu także innym, niż strona lub „podmiot zainteresowany" (w postępowaniu wyjaśniającym), podmiotom. Po drugie – art. 50 ust. 3 uokik stwarza możliwość uzyskania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów w toku postępowania informacji, których mógłby nie uzyskać, kierując do przedsiębiorcy wezwanie, o którym mowa w art. 50 ust. 1 uokik. Niemniej jednak, warto w tym miejscu wskazać, że praktyczne wykorzystanie wyjaśnień dotyczących istotnych okoliczności sprawy złożonych na podstawie omawianego przepisu, jest znacznie ograniczone, poprzez przyznanie Prezesowi UOKiK wyłącznego uprawnienia do decydowania o „istotności" okoliczności danej sprawy, przekazanych przez podmiot nieuczestniczący jako strona lub podmiot na prawach strony w postępowaniu prowadzonym w oparciu o przepisy uokik. Wydaje się zatem, że niezbędne byłoby doprecyzowanie przesłanki, której spełnienie niejako zobowiązywałoby organ antymonopolowy, do wykorzystania – lub odniesienia się – przekazanych informacji w toku postępowania.

[660] Por. K. Kohutek [w:] K. Korus, M. Olczyk, S. Szuster, *Ustawa…*, Komentarz do art. 45(a) uokik, Lex/el.
[661] Por. J. Krüger [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 878-879.
[662] C. Martysz [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 934.

5.2.5 Tryby prowadzenia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

5.2.5.1 Postępowanie gabinetowe

Podstawową formą prowadzenia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest postępowanie gabinetowe (kameralne). W doktrynie wskazuje się, że postępowanie to prowadzone jest wówczas, gdy „zachodzi potrzeba badania jedynie dokumentów i ewentualnie uzyskania wyjaśnień strony”[663]. Nie oznacza to jednak, że organ prowadzący postępowanie w formie postępowania gabinetowego nie może przeprowadzić innych dowodów, takich jak np. dowód z opinii biegłego[664]. Forma ta jest także przejawem zasady pisemności postępowania administracyjnego, która w przypadku postępowania gabinetowego wyraźnie dominuje nad zasadą ustności[665]. Warto w tym miejscu wskazać, że jakkolwiek postępowanie gabinetowe uznawane jest za mniej sformalizowane niż rozprawa administracyjna, to jednak również w jego trakcie Prezes UOKiK jako organ administracji publicznej prowadzący to postępowanie zobowiązany jest do przestrzegania ogólnych zasad postępowania administracyjnego[666]. Okoliczność powyższą uzasadniać można chociażby tym, że organ prowadzący postępowanie „ogranicza” swoją aktywność wyłącznie do analizy znajdujących się w aktach sprawy dokumentów oraz ewentualnie oświadczeń stron[667]. Warto jednocześnie zauważyć, że w piśmiennictwie wskazuje się, że podstawową formą prowadzenia postępowania wyjaśniającego powinna być rozprawa, zaś w sytuacji, w której nie zachodzą ustawowe, określone w art. 89 kpa, przesłanki jej przeprowadzenia, organ prowadzący postępowanie może poprzestać na postępowaniu gabinetowym[668].

Zgodzić się należy z poglądem wyrażonym przez M. Błachuckiego, zgodnie z którym „postępowanie gabinetowe odbywa się wtedy, kiedy postępowanie dowodowe nie jest skomplikowane i jedynym uczestnikiem postępowania jest strona postępowania lub strony postępowania działające we wspólnym lub chociażby w niesprzecznym interesie”[669]. Przykładem postępowania, które przeczy wyżej wyrażonemu stanowisku, są postępowania prowadzone przed Prezesem UOKiK, w tym także postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Nie sposób stwierdzić, że przedmiot tych

[663] W. Chróścielewski, J. P. Tarno [w:] W. Chróścielewski, J. P. Tarno, *Postępowanie…,* s. 130.
[664] R. Kędziora, *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2012, s. 221.
[665] H. Knysiak-Molczyk [w:] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne*…, s. 272.
[666] B. Adamiak, J. Borkowski, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2004, s. 235.
[667] Tak również: M. Błachucki, *System…*, s. 232.
[668] G. Łaszczyca [w:] G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, *Postępowanie…*, s. 587.
[669] M. Błachucki, *System…*, s. 232.

postępowań nie jest skomplikowany, biorąc chociażby pod uwagę konieczność analizy obszernego i wymagającego często wysokich kwalifikacji materiału dowodowego.

W przypadku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów niewątpliwie istotne znaczenie ma dowód z dokumentu oraz dowód z wyjaśnień stron. Dlatego też za uzasadnione uznać należy stwierdzenie, że w takiej sytuacji regułą powinno być prowadzenie przez Prezesa UOKiK postępowania dowodowego właśnie w formie postępowania gabinetowego (kameralnego), zaś w formie rozprawy administracyjnej jedynie wówczas, gdy wymagają tego okoliczności danej sprawy[670].

Podstawowym instrumentem, którym dysponuje Prezes UOKiK w toku postępowania gabinetowego jest możliwość żądania, na podstawie art. 50 ust. 1 uokik, od przedsiębiorców wszelkich informacji i dokumentów[671]. Trafnie wskazano w doktrynie, że zebranie przez Prezesa UOKiK materiału dowodowego, poprzez zgromadzenie niezbędnych informacji i dokumentów uzyskanych w trybie art. 50 ust. 1 uokik, umożliwia weryfikację zarzutu przedstawionego przedsiębiorcy przez organ ochrony konkurencji i konsumentów[672].

Uprawnienie, o którym mowa w art. 50 ust. 1 uokik, dotyczy możliwości żądania od przedsiębiorców wszelkich informacji i dokumentów na żądanie Prezesa UOKiK. W literaturze przedmiotu zgodnie wskazuje się, że takie wezwanie organ ochrony konkurencji i konsumentów może skierować wyłącznie do przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ust. 1 uokik[673]. Oznacza to, że adresatem takiego pisma nie może być konsument lub inny podmiot, nieposiadający cech przedsiębiorcy. Jak jednak wskazano wcześniej, podmioty takie mają, zgodnie z art. 50 ust. 3 uokik, możliwość składania – z własnej inicjatywy lub na prośbę Prezesa UOKiK – wyjaśnień dotyczących istotnych okoliczności sprawy. Wydaje się, że koncepcja takiej wykładni art. 50 ust. 1 i 3 uokik jest słuszna. Prezes UOKiK, zgodnie z art. 31 pkt 1 uokik, sprawuje kontrolę nad przestrzeganiem przez przedsiębiorców przepisów ustawy. Dlatego też rozszerzanie przysługującego temu organowi na gruncie art. 50 ust. 1 uokik uprawnienia do żądania przekazania wszelkich istotnych informacji i dokumentów powinno być ograniczone wyłącznie do podmiotów, w stosunku do których Prezes UOKiK może podjąć przewidziane prawem działania. Warto jednocześnie zaznaczyć, że zakres podmiotowy art. 50 ust. 1 uokik obejmuje wszystkich przedsiębiorców, nie zaś tylko tych, którzy posiadają status strony

[670] Podobnie: B. Adamiak [w:] B. Adamiak (red.), J. Borkowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 413; M. Błachucki, *System…*, s. 232.
[671] Tak m.in.: C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 420; M. Bernat [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 928.
[672] K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 130.
[673] J. Krüger [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 871; K. Kohutek [w:] K. Korus, M. Olczyk, S. Szuster, *Ustawa…*, Komentarz do art.45 uokik, Lex/el.

w postępowaniu przed Prezesem UOKiK[674]. Takie rozumienie tego przepisu wydaje się o tyle uzasadnione, że w przypadku, w którym jego zastosowanie ograniczone zostałoby wyłącznie do stron postępowania przed Prezesem UOKiK, to organ ten całkowicie utraciłby możliwość żądania od przedsiębiorców, chociażby w postępowaniu wyjaśniającym, niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy informacji. Również w odniesieniu do postępowań właściwych, w tym do postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, bardzo często w toku procedowania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów zachodzi konieczność uzyskania informacji lub dokumentów posiadanych przez podmiot inny niż strona tego postępowania[675].

Ustawa w sposób bardzo ogólny określa zakres żądania Prezesa UOKiK, wskazując jedynie na „wszelkie konieczne informacje i dokumenty". Zasadniczo judykatura stoi na stanowisku, że Prezes UOKiK może żądać od przedsiębiorców jedynie tych informacji, które są niezbędne i konieczne do prowadzenia postępowania i merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy[676], a które pozostają w związku z zarzucanym przedsiębiorcy naruszeniem ustawy[677]. Jednocześnie żądane informacje i dokumenty nie mogą być „oczywiście nieprzydatne" do wyznaczonych przez Prezesa UOKiK celów prowadzonego postępowania[678]. Zgodzić się należy w tym miejscu z poglądem wyrażonym przez K. Róziewicz-Ładoń, że niezbędne informacje i dokumenty w rozumieniu art. 50 ust. 1 uokik to takie, których nieposiadanie przez Prezesa UOKiK może „zatamować" dalsze prowadzenie postępowania[679]. Należy jednak podkreślić, że to do organu ochrony konkurencji i konsumentów, nie zaś do przedsiębiorcy, do którego kieruje się żądanie, należy ocena, które – w jego ocenie – informacje i dokumenty są niezbędne[680]. Argumentem wskazującym na zasadność takiego stanowiska jest to, że to organ ochrony konkurencji i konsumentów uprawniony jest do wyznaczania odpowiedniego w swojej ocenie kierunku procedowania w danej sprawie, który doprowadzi do sprawnego i skutecznego jej rozstrzygnięcia. Co ważne jednak, Prezes UOKiK, określając zakres przedmiotowy zeznania,

[674] Por. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 28 czerwca 1995 r., XVII Ama 14/95, niepubl.; wyrok SOKiK z dnia 31 stycznia 2008 r., XVII Ama 32/07, Dz. Urz. UOKiK z 2008 r., Nr 2, poz. 19; E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 222.
[675] Na tę okoliczność zwraca uwagę również K. Róziewicz Ładoń (por. K. Róziewicz-Ładoń, *Potępowanie…*, s. 136).
[676] Por. m.in. wyrok SN z dnia 2 grudnia 2008 r., III SK 15/08, niepubl.; wyrok SA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2007 r., VI Aca 1014/07, Dz. Urz. UOKiK z 2008 r., Nr 2, poz. 20.
[677] Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 19 listopada 1992 r., XVII Amr 24/92, Wokanda 1993, Nr 5.
[678] Tak m.in. K. Kohutek [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 780.
[679] K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, 153 i n.
[680] Por. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 16 grudnia 1998 r., XVII Ama 62/98, Wokanda 2000, Nr 4; wyrok SOKiK z dnia 10 maja 2007 r., XVII Ama 79/06, Dz. Urz. UOKiK z 2007 r., Nr 3, poz. 36; M. Błachucki, *System…*, s. 234.

powinien się kierować zasadą praworządności, proporcjonalności oraz celowości[681]. Powyższa reguła realizowana jest poprzez sformułowane w orzecznictwie i doktrynie „wskazówek" dotyczące dopuszczalnego zakresu informacji żądanych przez Prezesa UOKiK. W pierwszej kolejności wskazuje się, że organ ochrony konkurencji i konsumentów nie może oczekiwać od przedsiębiorców przekazania informacji i dokumentów, co do których brak jest prawnego obowiązku ich gromadzenia lub sporządzenia[682]. Dalej, podnosi się, że żądanie organu dotyczyć może wyłącznie udostępnienia posiadanych przez przedsiębiorcę danych i nie powinno polegać na jego zobowiązaniu do sporządzania dodatkowych opracowań lub analiz[683]. Zasadne w tym miejscu wydaje się zasygnalizowanie, że pewnym ograniczeniem w wykonywaniu przez Prezesa UOKiK uprawnienia zawartego w art. 50 ust. 1 uokik, jest zastrzeżenie przez przedsiębiorcę żądanych danych (dokumentów lub informacji) jako tajemnica przedsiębiorstwa w rozumieniu uznk[684].

Organ ochrony konkurencji i konsumentów, żądając od przedsiębiorcy przekazania niezbędnych informacji i dokumentów, zobowiązany jest, zgodnie z art. 50 ust. 2 uokik, do wskazania: (i) zakresu żądanych informacji; (ii) celu żądania; (iii) terminu udzielenia informacji; (iv) pouczenia o sankcjach za nieudzielenie informacji lub za udzielenie informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd.

Poza zastosowaniem się do opisanych powyżej wytycznych dotyczących zakresu żądania w trybie art. 50 ust. 1 uokik, organ ochrony konkurencji i konsumentów zobowiązany jest do precyzyjnego wskazania, jakich konkretnie dokumentów i informacji oczekuje od przedsiębiorcy, jaki okres powinny one obejmować oraz w jakiej formie należałoby je przekazać (np. w formie papierowej lub elektronicznej)[685]. Cele żądania, jakie na gruncie art. 50 ust. 2 pkt 2 uokik, musi wskazać Prezes UOKiK, kierując wezwanie do przedsiębiorcy, przejawiać się powinny określeniem okoliczności, które mają zostać wyjaśnione lub czynności, które mają zostać podjęte[686]. Podnieść w tym miejscu należy, że Prezes UOKiK w sposób bardzo ogólny określa cel żądania kierowanego

[681] Por. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 19 listopada 1992 r., XVII Amr 24/92, Wokanda 1993, Nr 5. .
[682] Por. T. Ławicki, *Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 113-114.
[683] Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 6 września 1993 r., sygn. XVII Amr 22/93, Wokanda 1994, Nr 2 – w orzeczeniu tym wskazano dodatkowo, że obowiązek przetworzenia przekazanych przez przedsiębiorcę danych spoczywa na organie ochrony konkurencji i konsumentów, a przerzucanie dokonania takich czynności na przedsiębiorcę jest nieuzasadnione.
[684] Por. pkt 5.5 w niniejszej pracy.
[685] Por. wyrok SA w Warszawie z dnia 28 listopada 2007 r., VI Aca 744/07, Dz. Urz. UOKiK z 2008 r., Nr 2, poz. 20.
[686] Por. wyrok SOKiK z dnia 31 stycznia 2008 r., XVII Ama 32/07, Dz. Urz. UOKiK z 2008 r., Nr 2, poz. 19.

do przedsiębiorcy, np. poprzez wskazanie, że oczekiwane przez organ ochrony konkurencji i konsumentów informacje służą ustaleniu stanu faktycznego sprawy[687]. Zdecydowanie negatywnie odnieść się należy do tego rodzaju praktyki. Ustawa wprost nakazuje Prezesowi UOKiK wskazywanie celu żądania. Tymczasem, określanie przez ten organ w taki sposób celu żądania po pierwsze - nie pozwala przedsiębiorcy na uzyskanie informacji, w jakim celu wykorzystane zostaną przekazane przez niego dane; po drugie zaś – określenie celu takiego żądania pozwoliłoby przedsiębiorcy na odpowiednią weryfikację i dopasowanie zakresu i charakteru informacji do rzeczywistego żądania Prezesa UOKiK[688]. Bezsprzecznie, skierowanie do przedsiębiorcy wezwania w trybie art. 50 ust. 1 uokik służy ustaleniu stanu faktycznego sprawy, niemniej jednak wydaje się, że takie określenie celu żądania ocenić należy jako niewystarczające z punktu widzenia wskazanego powyżej *ratio legis* przepisu art. 50 ust. 2 uokik.

Na marginesie warto wskazać, że Prezes UOKiK, podejmując decyzję o wystosowaniu do przedsiębiorcy żądania w trybie art. 50 ust. 1 uokik, zobowiązany jest uwzględniać, wynikającą z orzecznictwa unijnego[689], zasadę wolności od samooskarżania się, która przejawia się tym, że przedsiębiorca nie może być przymuszony do „wyjawienia" informacji o dokonanym przez siebie naruszeniu przepisów. Dlatego też, formułując żądanie, Prezes UOKiK powinien „unikać sugerujących odpowiedź pytań i odnoszących się do działań oczywiście nielegalnych (…) oraz pytań, na które odpowiedź wymaga udzielenia opinii, przedstawienia oceny czy kwalifikacji określonych zdarzeń z punktu widzenia prawa konkurencji lub też wymaga komentarza"[690]. Jakkolwiek opisane powyżej stanowisko odnosi się do postępowań antymonopolowych, to jednak za uzasadnione uznać należy przełożenie tej reguły również do postepowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Wydaje się, że uwzględnienie przez Prezesa UOKiK zasady wolności od samooskarżania się przedsiębiorców jest istotnym elementem gwarantującym sprawiedliwość proceduralną postępowań przed organem ochrony konkurencji i konsumentów. Jakkolwiek brak jest obecnie rozstrzygnięć tak organu, jak i sądów powszechnych dotyczących odpowiedzialności za nieudzielenie Prezesowi UOKiK żądanych przez niego informacji i dokumentów na skutek realizacji zasady wolności od samooskarżania się, to jednak wydaje się, że okoliczność taka

[687] Por. wezwanie Prezesa UOKiK z dnia 24 lipca 2017 r. w sprawie o sygn. DOIK-403-510/16/TW/KK, informacja uzyskana na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 16 listopada 2017 r. (BP/0143-1093/17).
[688] Podobnie: C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 619.
[689] Por. m.in. wyrok ETS z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 347/87, Zb. Orz. 1989 r., s. 3282.
[690] B. Turno, *Prawo odmowy przekazania informacji służącej wykryciu naruszenia reguł konkurencji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości,* RPEIS 2009, Nr 3, s. 35.

powinna mieć decydujące znaczenie przy podejmowaniu przez organ ochrony konkurencji i konsumentów decyzji o wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik. Warto jednocześnie wskazać, że w doktrynie zwraca się uwagę na konieczność dostosowania przepisów ustawy antymonopolowej właśnie o regulacje związane z realizacją zasady wolności od samooskarżania się w toku postępowania przed Prezesem UOKiK[691].

Ustawa nie określa również terminu, w którym przedsiębiorca powinien ustosunkować się do żądania Prezesa UOKiK. Zgodzić się jednak należy z poglądem K. Róziewicz-Ładoń, że termin ten powinien odpowiadać terminom sądowym wyznaczanym na dokonanie konkretnych czynności procesowych, stosowanych m.in. w odniesieniu do terminu wniesienia przez Prezesa UOKiK odpowiedzi na odwołanie od decyzji[692]. Jednocześnie, organ ochrony konkurencji i konsumentów powinien wyznaczyć termin, który będzie odpowiedni i rozsądny, a więc który umożliwi przedsiębiorcy prawidłowe wywiązanie się z nałożonego przez Prezesa UOKiK obowiązku, bez powodowania istotnych zakłóceń w prowadzeniu przez ten podmiot działalności gospodarczej[693]. Organ powinien w tym zakresie uwzględnić takie okoliczności, jak m.in. zakres żądanych informacji lub czas niezbędny dla ich pozyskania lub wytworzenia[694]. Podnieść w tym miejscu trzeba, że przedsiębiorca-adresat żądania, o którym mowa w art. 50 ust. 1 uokik, dysponuje uprawnieniem do złożenia wniosku o przedłużenie terminu na udzielenie żądanych przez Prezesa UOKiK odpowiedzi[695]. Co istotne, taki wniosek przedsiębiorcy powinien być należycie uzasadniony, aby uprawdopodobnić trudności w udzieleniu odpowiednich informacji w terminie wyznaczonym przez organ. Jakkolwiek składanie takich wniosków przez przedsiębiorców jest dość istotnym problemem z punktu widzenia ustawowych terminów prowadzenia przed Prezesem UOKiK postępowań, to jednak wydaje się, że praktyka polegająca na przedłużaniu terminów na udzielenie przez przedsiębiorców odpowiedzi jest prawidłowa. Należy bowiem zaznaczyć, że bardzo często organ ochrony konkurencji i konsumentów nie dysponuje wiedzą dotyczącą możliwości i sposobu uzyskania danych, których przekazania żąda. Dlatego też, w wielu sytuacjach przedłużenie pierwotnie wyznaczonego przez Prezesa UOKiK terminu, jest jedyną możliwością warunkującą dostarczenie przez przedsiębiorcę niezbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy informacji i dokumentów.

---

[691] Por. B. Turno, *Prawo odmowy…*, s. 36; M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w polskim prawie antymonopolowym…*, Warszawa 1998, s. 54.
[692] K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 138.
[693] J. Krüger [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 877.
[694] K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 140.
[695] *Tamże.*

Kolejnym elementem żądania w trybie art. 50 ust. 1 uokik jest pouczenie o sankcjach za nieudzielenie informacji lub za udzielenie informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd. Podstawą wymierzenia przedsiębiorcy takiej kary jest art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik, który dopuszcza możliwość nałożenia w takiej sytuacji kary pieniężnej w wysokości równowartości 50.000.000 euro. Przepis ten dotyczy przypadku, w którym przedsiębiorca nie udziela Prezesowi UOKiK żądanych przez niego informacji, udziela informacji nieprawdziwych lub udziela informacji wprowadzających w błąd. W orzecznictwie wskazano jednak, że możliwość zastosowania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów uprawnienia, o którym mowa w art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik, aktualizuje się nawet w sytuacji nieudzielenia przez przedsiębiorcę informacji w wyznaczonym przez Prezesa UOKiK terminie, nawet jeżeli finalnie przekazane informacje byłyby wyczerpujące i konkretne[696].

Warto w tym miejscu dodatkowo wskazać, że poza opisanymi powyżej elementami żądanie Prezesa UOKiK kierowane do przedsiębiorcy w trybie art. 50 ust. 1 uokik (często nazywane również „wezwaniem") zawiera także informacje dotyczące podstawowych regulacji dotyczących postępowania dowodowego prowadzonego przed Prezesem UOKiK[697]. Taką praktykę ocenić należy pozytywnie, bowiem przedsiębiorca, otrzymując takie wezwanie od organu ochrony konkurencji i konsumentów, jednocześnie informowany jest m.in. o wymogach stawianych dokumentom przekazywanym organowi ochrony konkurencji i konsumentów. Dodatkowo, dokument taki zawiera informację o środkach ochrony informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, jak również innych tajemnic podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów. Niewątpliwie, odpowiednie pouczenie przedsiębiorcy o przysługujących mu uprawnieniach należycie realizuje zasadę informowania stron postępowania, wyrażoną w art. 9 kpa.

Zaznaczyć jednocześnie należy, że jakkolwiek udzielenie przez przedsiębiorcę odpowiedzi na żądanie Prezesa UOKiK, wystosowane na podstawie art. 50 ust. 1 uokik, może być problematyczne, a bardzo często bardzo czasochłonne, to jednak – jak zostało to wskazane w orzecznictwie – takie uprawnienie organu ochrony konkurencji i konsumentów stanowi formę

[696] Por. m.in. wyrok SOKiK z dnia 9 lipca 2003 r., XVII Ama 98/02, Dz. Urz. UOKiK z 2004 r., Nr 1, poz. 282; wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2004 r., III SK 31/04, Dz. Urz. UOKiK z 2004 r., Nr 4, poz. 331.
[697] Por. wystąpienie Prezesa UOKiK z dnia 7 kwietnia 2016 r. w sprawie o sygn. DDK-65-41/16/TW, informacja uzyskana na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 25 stycznia 2018 r. (BP/0143-65/18).

wykonywania przez niego jego ustawowych zadań i nie może być w żaden sposób kwestionowane przez adresata żądania (przedsiębiorcę)[698].

5.2.5.2 Rozprawa administracyjna

Prezes UOKiK może również w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przeprowadzić rozprawę administracyjną[699]. Uprawnienie to wynika bezpośrednio z treści art. 60 ust. 1 uokik. Omówienie tego zagadnienia wydaje się o tyle istotne, że w ostatnim czasie organ ochrony konkurencji i konsumentów coraz chętniej wykorzystuje formę rozprawy w postępowaniach prowadzonych w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów[700].

Rozprawa administracyjna, jak wskazuje się w piśmiennictwie jest nazwaną i zinstytucjonalizowaną – obok tzw. postępowania gabinetowego – formą prowadzenia postępowania przed organem administracji publicznej[701], która *służy realizacji zasady kontradyktoryjności, koncentracji dowodów, bezpośredniości, szybkości, prostoty, oszczędności, jedności i celowości wszystkich czynności składających się na proces administracyjny*[702]. Co jednak szczególnie istotne, prowadzenie postępowania administracyjnego w formie rozprawy administracyjnej umożliwia koncentrację wszystkich uczestników danego postępowania w jednym miejscu i czasie, dokonujących czynności procesowych bezpośrednio przed organem prowadzącym postępowanie[703]. Oznacza to, że pod pojęciem rozprawy administracyjnej rozumieć można formę prowadzenia postępowania dowodowego w postępowaniu administracyjnym, której zasadniczą cechą jest koncentracja materiału dowodowego w jednym miejscu i czasie, co w konsekwencji przyczynia się do skutecznego i szybkiego ustalenia stanu faktycznego danej sprawy[704].

---

[698] Por. wyrok SOKiK z dnia 10 maja 2007 r., XVII Ama 79/06, Dz. Urz. UOKiK z 2007 r., Nr 3, poz. 36; w podobnym tonie wypowiedział się także Sąd Antymonopolowy w wyroku z dnia 28 czerwca 1995 r., XVII Amr 14/95

[699] Wydaje się, że także w toku postępowania wyjaśniającego teoretycznie możliwe byłoby przeprowadzenie rozprawy. Z uwagi jednak na brak stron w tym postępowaniu wybór tej formy postępowania nie znajduje uzasadnienia, bowiem większość uprawnień procesowych przyznanych w toku rozprawy stronie, w odniesieniu do postępowania wyjaśniającego nie będzie mogła być gwarantowana. W konsekwencji zatem, pozycja procesowa „podmiotu zainteresowanego" rozstrzygnięciem postępowania wyjaśniającego byłaby istotnie ograniczona, co mogłoby stać w sprzeczności z ogólnym celem rozprawy administracyjnej.

[700] Sprawozdanie z działalności UOKiK za 2016 rok, s. 12.

[701] G. Łaszczyca, *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011, s. 8.

[702] E. Iserzon [w:] E. Iserzon, J. Starościak, *Kodeks…*, s. 181.

[703] T. Woś (red.), *Postępowanie administracyjne…*, s. 272 i n.

[704] T. Walczak, *Rozprawa administracyjna w toku postępowania przed Prezesem UOKiK*, Poznań 2017, maszynopis pracy magisterskiej, s. 50.

Poza regulacją zawartą w art. 60 ust. 1 uokik, również kpa zawiera przepisy umożliwiające organowi ochrony konkurencji i konsumentów przeprowadzenie rozprawy administracyjnej w toku postępowania. Zgodnie bowiem z art. 89 kpa, organ administracji publicznej przeprowadza w toku postępowania rozprawę w każdym przypadku, gdy zapewnia to przyspieszenie lub uproszczenie postępowania lub gdy wymaga tego przepis prawa. Dodatkowo, przepis ten przewiduje powinność organu do przeprowadzenia rozprawy, gdy zachodzi potrzeba uzgodnienia interesów stron oraz gdy jest to potrzebne dla wyjaśnienia sprawy przy udziale świadków lub biegłych albo w drodze oględzin. Podnieść w tym miejscu trzeba, że w doktrynie wskazuje się na dwa poglądy dotyczące możliwości przeprowadzenia przez Prezesa UOKiK rozprawy administracyjnej w toku postępowania.

Z jednej strony wskazuje się, że przepisy zawarte w ustawie, zwłaszcza jej art. 60, określają w sposób kompleksowy i autonomiczny tak samą możliwość przeprowadzenia rozprawy (ust. 1), jak i zasadnicze cele przeprowadzenia rozprawy - przesłuchanie stron lub świadków oraz zasięgnięcie opinii biegłego (ust. 3). Głównym argumentem wskazywanym przez zwolenników tej koncepcji jest zasadnicza różnica w charakterze regulacji dotyczących zastosowania formy rozprawy administracyjnej[705]. W kpa bowiem przewidziano obligatoryjność przeprowadzenia rozprawy administracyjnej w sytuacji, w której wystąpią wskazane w art. 89 § 1 i 2 kpa okoliczności[706]. Ustawa natomiast zakłada jednoznaczną fakultatywność przeprowadzenia rozprawy administracyjnej przez Prezesa UOKiK, przyznając temu organowi całkowitą swobodę w wyborze tej formy prowadzenia postępowania administracyjnego[707]. Z drugiej strony, w doktrynie można trafić na pogląd, zgodnie z którym przeprowadzenie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów rozprawy administracyjnej jest niezbędne wówczas, gdy spełnione zostaną przesłanki określone w kpa[708]. Zwolennicy tej koncepcji argumentują ją podejściem NSA do kwestii nieprzeprowadzenia przez organ prowadzący postępowanie rozprawy wówczas, gdy taki obowiązek przewiduje ustawa, na podstawie której podmiot ten proceduje[709]. Wydaje się jednak, że z uwagi zarówno na treść art. 60 ust. 1 uokik, jak i ogólne odesłanie zawarte do art. 83 uokik, które nakazuje stosować przepisy kpa tylko wówczas, gdy kwestie te nie są uregulowane w ustawie antymonopolowej, stwierdzić należy, że to ustawa zawiera automatyczną i kompleksową regulację w zakresie możliwości przeprowadzenia rozprawy

[705] Tak m.in. M. Bernatt [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 962.
[706] Por. M. Cherka [w:] R. Hauser (red.), M. Wierzbowski (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 439; wyrok NSA z dnia 1 lutego 2001 r., IV SA 2058/98, CBOSA.
[707] M. Błachucki, *System…*, s. 233; C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 660.
[708] K. Kohutek [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 801.
[709] Zwolennicy tej teorii wskazują przede wszystkim na wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1981 r., sygn. SA/Ka 159/81, CBOSA.

administracyjnej przez Prezesa UOKiK. Niemniej jednak, pomimo możliwego ograniczenia zastosowania rozprawy w toku postępowań przed Prezesem UOKiK w wyniku przyjęcia tej koncepcji, organ ochrony konkurencji i konsumentów, kierując się standardami sprawiedliwości proceduralnej, powinien – pomimo całkowitej fakultatywności tej formy postępowania – jeszcze częściej z niej korzystać. Jakkolwiek ten tryb postępowania stanowi wyjątek od ustanowionej w art. 14 kpa zasady pisemności postępowania administracyjnego, to jednak w pewnych sprawach (np. w takich wymagających przeprowadzenia dowodu z zeznań wielu konsumentów) przeprowadzenie rozprawy administracyjnej byłoby w pełni uzasadnione.

Wprawdzie przepisy kpa dotyczące przesłanek przeprowadzenia rozprawy w odniesieniu do postępowania przed Prezesem UOKiK nie znajdą zastosowania, to jednak – z uwagi na brak odpowiedniej regulacji w ustawie antymonopolowej – obowiązujące na gruncie kpa regulacje związane z przebiegiem tej formy postępowania administracyjnego będą stosowane. Oznacza to, że Prezes UOKiK, podejmując czynności poprzedzające rozprawę administracyjną w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, stosować będzie przepisy art. 90-92 kpa[710]. Również w odniesieniu do wezwań stron lub innych podmiotów (świadków lub biegłych) do stawiennictwa na rozprawę organ antymonopolowy zobowiązany jest stosować przepisy regulujące przebieg ogólnego postępowania administracyjnego.

Zasadniczo rozprawa administracyjna w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów – podobnie jak ma to miejsce w ogólnym postępowaniu administracyjnym - prowadzona jest w dwóch częściach: wstępnej oraz głównej[711]. Pierwszy etap rozprawy obejmuje takie czynności jak: wywołanie sprawy, otwarcie rozprawy, sprawdzenie poprawności wezwania, sprawdzenie obecności osób wezwanych i braku innych przeszkód do przeprowadzenia rozprawy, bądź jej odroczenie[712]. Podczas części głównej (właściwej) rozprawy podejmowane są natomiast wszelkiego rodzaju czynności dowodowe[713]. W doktrynie dominuje pogląd, że w kontekście części właściwej, zastosowanie powinny znaleźć konstrukcje oraz instytucje postępowania sądowego, obowiązujące w procedurze cywilnej[714]. Oznacza to, że na tym etapie procedowania organ prowadzący postępowanie podejmuje takie

[710] A. Martysz [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 963.
[711] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, s. 446.
[712] G. Łaszczyca, *Rozprawa administracyjna…*, s. 123.
[713] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…,* s. 446.
[714] G. Łaszczyca, *Rozprawa administracyjna…*, s. 122 i n.

czynności jak: przedstawienie i wyjaśnienie stanowisk stron, postępowanie dowodowe, roztrząsanie wyników postępowania oraz zamknięcie rozprawy[715].

Podkreślić jednocześnie należy, że główną częścią rozprawy jest przeprowadzane w jej trakcie postępowanie dowodowe. W praktyce Prezes UOKiK w trakcie rozprawy administracyjnej wykorzystuje bezpośrednie środki dowodowe, takie jak: dowód z zeznań świadków lub dowód z zeznań stron.

Rozprawa administracyjna w toku postępowania przed Prezesem UOKIK prowadzona jest najczęściej przez wyznaczonego pracownika UOKiK – kierującego rozprawą. W literaturze wskazuje się jednak, że taką rozprawą może kierować sam organ[716], jednak przy uwzględnieniu zakresu obowiązków osoby pełniącej funkcję Prezesa UOKiK taka sytuacja wydaje się być bardzo mało prawdopodobna. Dlatego też do udziału w rozprawie angażowani są, upoważnieni na podstawie art. 93 kpa, pracownicy UOKiK. Głównym zadaniem kierującego rozprawą jest dbanie o prawidłowy przebieg rozprawy, o zachowanie powagi podejmowanych w jej trakcie czynności urzędowych, a także dbanie o utrzymanie porządku oraz dobrych obyczajów[717]. Poza kierującym rozprawą podmiotem w rozprawie uczestniczyć może także protokolant. Jakkolwiek brak jest przeciwwskazań do pełnienia funkcji protokolanta również przez kierującego rozprawą, to jednak dla zapewnienia prawidłowego przebiegu rozprawy administracyjnej i istotność działań podejmowanych przez protokolanta, uzasadniona wydaje się konieczność wykonywania tych czynności przez inną osobę. Zasadniczym zadaniem protokolanta jest sporządzenie protokołu z rozprawy, co wynika bezpośrednio z zasady protokolarności określonej w art. 67 § 1 kpa[718]. Dokument taki powinien zwięźle odzwierciedlać przebieg wszystkich czynności podejmowanych w trakcie rozprawy administracyjnej[719]. Co istotne, jakiekolwiek uchybienia formalne związane z realizacją zasady protokolarności rozprawy administracyjnej stanowić mogą niezachowanie wymaganej formy czynności procesowej, powodującej wadliwość tego postępowania, a w konsekwencji skutkującej uchyleniem wydanej przez organ prowadzący postępowania decyzji administracyjnej[720].

Jak wskazano powyżej, w ostatnim czasie, w szczególności w toku postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, Prezes UOKiK coraz częściej prowadzi postępowanie dowodowe właśnie w formie rozprawy administracyjnej.

[715] Z. Reisch, *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996, s. 289.
[716] B. Adamiak [w:] B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks…*, s. 446.
[717] Por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 września 2007 r., sygn. I SA/Łd 607/07, CBOSA.
[718] R. Hauser (red.), A. Skoczylas (red.), *Postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne z kazusami*, Warszawa 2016, s. 92 i n.
[719] G. Łaszczyca, *Rozprawa administracyjna…*, s. 166.
[720] Por. wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., sygn I SA 1478/81, CBOSA.

Stwierdzić jednak należy, że z uwagi na brak autonomicznej regulacji w ustawie związanej z rozprawą administracyjną, a także na wiele wątpliwości interpretacyjnych odnoszących się, w szczególności, do prowadzonego przez organ antymonopolowy postepowania dowodowego, uzasadnione byłoby przeprowadzenie odpowiednich zmian legislacyjnych, zmierzających do zwiększenia udziału rozprawy administracyjnej w sprawach procedowanych przez Prezesa UOKiK. Wydaje się to o tyle istotne, że w sytuacji, w której stosowaną przez przedsiębiorcę praktyką objętych jest znaczna liczba konsumentów, koncentracja materiału dowodowego w jednym czasie i miejscu, może się przyczynić do efektywnego i szybszego załatwienia danej sprawy, a w konsekwencji wydania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów jednego ze wskazanych w ustawie rozstrzygnięć.

5.3 Postępowanie dowodowe prowadzone w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

5.3.1 Zasady postępowania dowodowego

Postępowanie dowodowe jest niewątpliwie istotną częścią[721] każdego postępowania administracyjnego, w tym także postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W doktrynie „postępowanie dowodowe" definiowane jest jako ta część postępowania, w trakcie której prezentowane są środki dowodowe w celu ukształtowania poglądu sądu lub organu rozpoznającego sprawę o zdarzeniach faktycznych, osobach i rzeczach oraz o zachodzących pomiędzy nimi związkach[722]. To właśnie na skutek ustaleń poczynionych w trakcie postępowania dowodowego Prezes UOKiK podejmuje rozstrzygnięcie kończące postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Prowadzone na gruncie ustawy postępowanie dowodwe jest specjalnym trybem postępowania dowodowego, wynikającym ze szczególnego rodzaju procedowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Na tym etapie postępowania Prezes UOKiK zasadniczo stosuje bowiem rozwiązania prawne i instytucje obowiązujące w procedurach: cywilnej i administracyjnej, a także określone w uokik[723]. Konieczność stosowania przepisów kpc wynika wprost z art. 84 uokik, zgodnie z którym, w przypadku nieuregulowania kwestii związanych z dowodami w ustawie, odpowiednie zastosowanie znajdą przepisy

[721] O szczególnym charakterze postępowania dowodowego wypowiadał się m.in. J. Wróblewski, por. J. Wróblewski, *Sądowe…*, s. 52.
[722] Por. Z. Reisch [w:] J. Jodłowski (red.), Z, Resich (red.), J. Lapierre (red.), *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2014, s. 387; G. Łaszczyca, *Rozprawa administracyjna…*, s. 19 i przywołana tam literatura.
[723] Por. K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 125 i n.; M. Błachucki, *System…*, s. 221.

art. 227-315 kpc. Nadal jednak, Prezes UOKiK, jako organ administracji publicznej właściwy w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, zobowiązany jest do przestrzegania zasad ogólnych postępowania administracyjnego, stąd organ ten, prowadząc postępowanie dowodowe, powinien uwzględniać również odpowiednie przepisy kpa. Wreszcie, w zakresie, w jakim uokik reguluje kwestie związane z dowodami (np. w zakresie dowodu z dokumentów lub dowodu z zeznań świadków), to przepisy tego aktu prawnego stosowane będą przez Prezesa UOKiK[724].

Poprzez określenie zakresu przepisów kpc odpowiednio stosowanych w postępowaniu dowodowym przeprowadzanym przez Prezesa UOKiK ustawodawca przesądził o „przeniesieniu" na grunt postępowania przed organem ochrony konkurencji i konsumentów takich instytucji i zasad procesowych jak: przeprowadzenie dowodów, ocena faktów niewymagających dowodów, zasada swobodnego kierowania przez organ postępowaniem dowodowym, czy wreszcie zasada swobodnej oceny dowodów[725]. Niemniej jednak, szczególny charakter postępowania przed Prezesem UOKiK, prowadzi do sytuacji, w której niektóre regulacje zawarte w kpc nie będą mogły w ogóle zostać zastosowane[726]. Pamiętać bowiem należy, że postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, stanowi element szczególnego rodzaju postępowania administracyjnego, który – w przeciwieństwie do kontradyktoryjnego postępowania cywilnego – charakteryzuje się inkwizycyjnością, która przejawia się przyznaniem Prezesowi UOKiK (jako organowi administracji publicznej) istotnych uprawnień w zakresie zbierania materiału dowodowego i jego oceny[727].

Niewątpliwie podstawową zasadą postępowania dowodowego prowadzonego w toku postępowania przed Prezesem UOKiK jest, określona w art. 233 kpc, zasada swobodnej oceny dowodów, zgodnie z którą organ ochrony konkurencji i konsumentów ocenia wiarygodność i moc dowodów według własnego przekonania, na podstawie wszechstronnego rozważenia zebranego materiału. W orzecznictwie wskazuje się, że urzeczywistnienie zasady wyrażonej w art. 233 kpc jest podstawowym zadaniem sądu, wyrażającym istotę sądzenia, czyli rozstrzygania kwestii spornych w sposób niezawisły, na podstawie własnego przekonania

[724] Dodatkowo wskazać należy, że w znacznie mniejszym zakresie w toku postępowania przed Prezesem UOKiK, w tym w postępowaniu dowodowym, stosowane będą także przepisy: Kodeksu postępowania karnego (w odniesienia do przeszukania) oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (w odniesieniu do zajęcia przedmiotów w trakcie kontroli u przedsiębiorcy).
[725] Tak: J. Borkowski, B. Adamiak [w:] M. Kępiński, *Prawo konkurencji…*, s. 1149.
[726] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 722-723; Ł. Błaszczak [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1065.
[727] Por. M. Błachucki, *System…*, s. 222, a także: wyrok SOKiK z dnia 2 lipca 2003 r., XVII Ama 78/02, Dz. Urz. UOKiK z 2004 r., Nr 1, poz. 282.

sędziego przy uwzględnieniu całokształtu zebranego materiału dowodowego[728]. Swobodna ocena dowodów przez organ nie oznacza jednak oceny dobrowolnej. Organ powinien bowiem – przy ocenie wiarygodności okoliczności podnoszonych przez strony postępowania – uwzględnić cztery czynniki: logiczny (związany z koniecznością zachowania przez sąd reguł logiki), ustawowy (przejawiający się w obowiązku dokonania wszechstronnego rozważenia zebranego w sprawie materiału dowodowego) oraz ideologiczny (dotyczący świadomości prawnej organu rozumianej jako subiektywny element oceny dowodów)[729]. Zgodzić należy się z prezentowanym w doktrynie poglądem, że zasada swobodnej oceny dowodów podlega konkretnym ograniczeniom, przejawiającym się m.in. w przyznaniu (por. art. 229 kpc), rozkładzie ciężaru dowodu i domniemaniu prawnym (por. art. 232 kpc, art. 234 kpc), oraz w mocy wiążącej wyroków karnych skazujących (por. art. 11 kpc)[730]. Niewątpliwie zastosowanie przez Prezesa UOKiK zasady swobodnej oceny dowodów ma istotne znaczenie w podejmowaniu rozstrzygnięcia w danej sprawie. Organ ochrony konkurencji i konsumentów, na podstawie art. 233 § 1 w zw. z art. 84 uokik, zobowiązany jest do wszechstronnego rozpatrzenia materiału dowodowego, i podjęcia odpowiedniej decyzji na podstawie własnego przekonania[731].

Za równie istotną zasadę, która powinna być stosowana przez Prezesa UOKiK w toku postępowania dowodowego, uznać należy zasadę bezpośredniości, która wyraża się tym, że organ ochrony konkurencji bezpośrednio zapoznaje się z całym materiałem dowodowym zebranym w sprawie, a także tym, że dowody powinny być przeprowadzane bezpośrednio przed Prezesem UOKiK (por. art. 235 § 1 kpc w zw. z art. 84 uokik)[732]. Niewątpliwie jedynie bezpośrednie zapoznanie się przez organ z dowodami umożliwia dokonanie odpowiednich spostrzeżeń, które ściśle związane są z oceną ich wiarygodności i nadaniem odpowiedniej mocy dowodowej[733]. W kpc zasadniczo przewidziano dwa odstępstwa od zasady bezpośredniości postępowania dowodowego. Po pierwsze, zgodnie z art. 386 § 4 kpc, reguła ta ulega ograniczeniu w toku postępowania przed sądem odwoławczym, w trakcie którego brak jest możliwości przeprowadzenia całego postępowania dowodowego[734]. Niemniej jednak, z uwagi

[728] Por. wyrok SN z dnia 16 lutego 1996 r., II CRN 173/95, niepubl.
[729] H. Dolecki, *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 63 i n.; także: wyrok SN z dnia 20 sierpnia 2002 r., II UNK 555/01, LEX nr 572008.
[730] Z. Reisch, *Poznanie prawdy w procesie cywilnym*, Warszawa 1958, s. 98; M. Bałachucki, *System postępowania…*, s. 223.
[731] Por. T. Kwieciński, A. Witkowska [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 879.
[732] K. Flaga-Gieruszyńska [w:] A. Zieliński (red.), K. Flaga-Gieruszynska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, s. 478 i n.
[733] T. Ereciński [w:] P. Grzegorczyk (red.), J. Gudowski (red.), M. Jędrzejewska (red.), K. Weitz (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1106.
[734] H. Dolecki, *Postępowanie cywilne…*, s. 62.

na przyjęty przez ustawodawcę model sądowej kontroli decyzji Prezesa UOKiK[735], ograniczenie to znajdzie zastosowanie dopiero na etapie postępowania odwoławczego, wszczętego na skutek wniesienia przez stronę postępowania odwołania od decyzji Prezesa UOKiK do SOKiK. Po drugie, zasada bezpośredniości zostaje ograniczona w sytuacji, w której przeprowadzeniu postępowania dowodowego przed Prezesem UOKiK sprzeciwia się charakter dowodu albo wzgląd na poważne niedogodności lub niewspółmierność kosztów w stosunku do przedmiotu sporu (por. art. 235 § 1 kpc)[736]. W takim przypadku, zgodnie z art. 61 uokik w zw. z art. 235 § 1 zd. 2 kpc w zw. z art. 84 uokik, Prezes UOKiK może skorzystać z pomocy sądowej właściwego miejscowo sądu rejonowego. Zastosowanie przepisów kpc wyłączone zostanie w tym zakresie z uwagi na okoliczność, że ustawa antymonopolowa w sposób kompleksowy i autonomiczny reguluje kwestię pomocy sądowej. Podkreślić jednocześnie należy, że w przeciwieństwie do rozwiązań obowiązujących na gruncie procedury cywilnej – Prezes UOKiK dysponuje możliwością, nie zaś obowiązkiem, do zwrócenia się do właściwego sądu rejonowego[737]. Zaznaczenia również wymaga, że w tym zakresie Prezes UOKiK nie będzie stosować regulacji zawartej w kpa, która określa procedurę wnioskowania o pomoc prawną innych organów administracji publicznej, a także sposób jej udzielania (por. art. 52 kpa).

W kontekście realizacji zasady bezpośredniości w postępowaniu przed Prezesem UOKiK wskazać należy na rozpatrywane w orzecznictwie zagadnienie dotyczące możliwości zaliczenia w poczet materiału dowodowego dowodów zgromadzonych w innej sprawie. Jest to o tyle istotne z punktu widzenia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, że stosunkowo powszechną praktyką Prezesa UOKiK stało się wszczynanie postępowania właściwego na podstawie ustaleń poczynionych w trakcie, jakkolwiek przedmiotowo powiązanego, jednakże formalnie odrębnego, postępowania wyjaśniającego. Jak wynika ze stanowiska judykatury, zasady bezpośredniości nie narusza włączenie takich materiałów do postępowania, jeżeli strony miały możliwość ustosunkowania się do ich treści i zgłoszenia stosownych wniosków[738]. W postępowaniu przed Prezesem UOKiK zasadniczo ustosunkowanie się co do treści włączonych do postępowania dokumentów lub innych środków dowodowych możliwe jest już na każdym etapie postępowania, bowiem organ ten każdorazowo zawiadamia stronę postępowania o wydaniu postanowienia o włączeniu materiałów do akt

[735] Por. pkt 6.5 niniejszej pracy.
[736] Por. T. Demendecki [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz,* Warszawa 2012, s. 321 i n.
[737] C. Martysz [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 964.
[738] Por. m.in. wyrok SN z dnia 30 maja 2008 r., III CSK 344/07, LEX nr 390435; wyrok SN z dnia 19 października 2011 r., II CSK 20/11, niepubl.; wyrok SA w Łodzi z dnia 25 czerwca 2013 r., I ACa 83/13 – treść wyroku dostępna na stronie www.orzeczenia.lodz.sa.gov.pl (dostęp na dzień 5 lipca 2018 r.); tak również: W. Piątek, *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 lipca 2018 r., sygn. akt II GSK 2583/15*, s. 7.

sprawy. Przedsiębiorca będący stroną postępowania ma również możliwość, zgodnie z art. 10 § 1 kpa, wypowiedzenia się co do zebranego materiału dowodowego i zabrania odpowiedniego stanowiska w tym zakresie bezpośrednio przed wydaniem rozstrzygnięcia w sprawie. Dlatego też, stwierdzić należy, że strona postępowania przed Prezesem UOKiK dysponuje odpowiednimi uprawnieniami, które umożliwiają ustosunkowanie się co do treści tych materiałów, a także zgłoszenie stosownych wniosków.

Prezes UOKiK, prowadząc postępowanie dowodowe, stosuje również zasady: pisemności i ustności. Zgodzić się w tym miejscu należy z poglądem, że jakkolwiek zasadniczo postępowanie dowodowe w sporze cywilnym opiera się na zasadzie ustności[739], to jednak postępowanie przed Prezesem UOKiK, w tym także postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest szczególnym rodzajem postępowania administracyjnego, w którym to, zgodnie z art. 14 kpa, dominuje zasada pisemności. Zasada ta powinna być odpowiednio stosowana również w odniesieniu do postępowania dowodowego[740]. Stwierdzić zatem należy, że w zasadniczym zakresie postępowanie dowodowe przed Prezesem UOKiK realizować będzie zasadę pisemności. Niemniej jednak, w odniesieniu do niektórych środków dowodowych, szczególnie tych, które przeprowadzone mogą zostać w trakcie rozprawy administracyjnej (zeznania stron, zeznania świadków, opinia biegłego), uzasadniają stosowanie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów zasady ustności[741].

W odniesieniu natomiast do zasad ogólnych kpa, Prezes UOKiK uwzględniać powinien – wyrażoną w art. 7 kpa zasadę prawdy obiektywnej, która – jak wskazano już we wcześniejszej części pracy – zobowiązuje organ administracji publicznej prowadzący postępowanie do zebrania i rozpatrzenia materiału dowodowego w taki sposób, aby „ustalić stan faktyczny sprawy zgodny z rzeczywistością"[742]. Warto jednak zaznaczyć, że zasada ta nie będzie przez Prezesa UOKiK realizowana poprzez wyznaczone w kpa zasady postępowania dowodowego, stanowiące konkretyzację zasady prawdy obiektywnej, bowiem w odniesieniu do przeprowadzania dowodów w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, zgodnie z art. 84 uoikik, stosowane będą co do zasady przepisy kpc. Również zasada czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym powinna być realizowana przez Prezesa UOKiK w trakcie postępowania dowodowego. Wydaje się, że poprzez umożliwienie stronie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów dostępu do akt sprawy, a także składania odpowiednich wniosków

[739] Por. H. Dolecki, *Postępowanie cywilne…*, s. 65.
[740] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 724.
[741] Por. Ł. Błaszczak [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1066.
[742] H. Knysiak-Molczyk [w:] H. Knysiak-Molczyk, *Kodeks…*, s. 66 i n.

dowodowych gwarantuje należyty poziom i uczestnictwo strony w postępowaniu dowodowym prowadzonym przez organ ochrony konkurencji i konsumentów.

Omawiając zasady rządzące postępowaniem dowodowym w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, należy odnieść się do obowiązku Prezesa UOKiK w zakresie wydawania postanowień dowodowych, wynikającego z art. 236 kpc w zw. z art. 84 uokik. Niewątpliwie regułę polegającą na określeniu konieczności wydania przez organ antymonopolowy formalnego rozstrzygnięcia o przeprowadzeniu dowodu uznać należy za zasadę postępowania dowodowego, która w praktyce jest dość często naruszana przez Prezesa UOKiK. W doktrynie wskazuje się, że wydanie postanowienia dowodowego jest warunkiem dopuszczenia środka dowodowego[743]. Niemniej jednak, jak wynika z najnowszego orzecznictwa SN, przeprowadzenie przez sąd lub organ dowodu pomimo niewydania postanowienia dowodowego nie stanowi uchybienia proceduralnego, które mogłoby mieć wpływ na wynik sprawy[744]. Podobne stanowisko judykatury prezentowane jest w odniesieniu do niewydania przez organ prowadzący sprawę postanowienia o odmowie przeprowadzenia dowodu, a więc w praktyce nieuwzględnienie wniosku dowodowego złożonego przez stronę, z tym jednak zastrzeżeniem, że materiał dowodowy stanowiący podstawę podjęcia merytorycznego rozstrzygnięcia w takiej sytuacji musi zostać „dostatecznie pewnie" określony[745].

Analiza treści wyżej przywołanego przepisu prowadzi do wniosku, że wydawane także przez Prezesa UOKiK postanowienie dowodowe powinno zawierać takie elementy jak oznaczenie: (i) faktów podlegających stwierdzeniu; (ii) środka dowodowego; (iii) sędziego lub sądu, który ma dowód przeprowadzić – o ile zachodzi taka konieczność; (iv) terminu i miejsca przeprowadzenia dowodu – jeżeli możliwe jest określenie tych danych. Warto w tym miejscu wskazać, że określenie, w szczególności, faktów podlegających stwierdzeniu, nie może ograniczać się jedynie do ogólnego wskazania okoliczności, podlegających udowodnieniu[746]. Odwrotne działanie, w ocenie SN, stanowi bowiem podstawę do wydawania postanowień o przeprowadzeniu zbędnych dla rozstrzygnięcia sprawy dowodów[747].

Stwierdzić należy, że w odniesieniu do postanowienia o dopuszczeniu dowodu w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów powinno

[743] M. Krakowiak [w:] A. Góra-Błaszczykowska (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz do art. 1-729 KPC*, Warszawa 2015, s. 744.
[744] Por. m.in. postanowienie SN z dnia 19 stycznia 2017 r., II CSK 459/15, LEX nr 2258040 wraz z przywołanym tam stanowiskiem judykatury.
[745] Wyrok SN z dnia 19 stycznia 2007 r., III CSK 368/06, niepubl.
[746] K. Flaga-Gieruszynska [w:] K. Flaga-Gieruszyńska (red.), Z. Zieliński (red.), *Kodeks…*, s. 482.
[747] Uchwała SN z dnia 15 lipca 1974 r., sygn. (ZO) KrPr 2/74.

ono określać – poza wskazanymi w przepisie art. 236 kpc elementów – w szczególności, określoną tezę dowodową, którą potwierdzić ma przeprowadzenie dowodu. Wydaje się, że w kontekście prowadzonych przez Prezesa UOKiK postępowań teza taka dotyczyć może – przykładowo – wykazania stosowania przez przedsiębiorcę wzorca umowy (regulaminu), który przewiduje inny, aniżeli wskazany w przepisach prawa, termin na odstąpienie od umowy przez konsumenta. Za niezbędne uznać jednocześnie należy, aby taka okoliczność była przez Prezesa UOKiK wskazana w wydawanym przez niego postanowieniu.

Podnieść w tym miejscu trzeba, że organ ochrony konkurencji i konsumentów, wbrew wyrażonemu w art. 236 kpc obowiązkowi, stosunkowo rzadko wydaje postanowienia o przeprowadzeniu dowodu. Analiza treści rozstrzygnięć podejmowanych przez Prezesa UOKiK prowadzi do wniosku, że zasadniczo organ ten ustosunkowuje się do złożonych przez stronę wniosków dowodowych dopiero w decyzji kończącej postępowanie w sprawie[748].

Taką praktykę organu należy ocenić negatywnie. Jakkolwiek przedsiębiorcy będący stronami postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów składają wiele wniosków dowodowych, głównie w celu przedłużenia postępowania, to odniesienie się przez organ prowadzący postępowanie do złożonego przez stronę wniosku stanowi realizację zasady sprawiedliwości proceduralnej w postępowaniu przed Prezesem UOKiK. Wprawdzie stronie postępowania, zgodnie z art. 10 § 1 kpa, przysługuje prawo do czynnego udziału w postępowaniu, to jednak uznać należy, że w kontekście wniosków dowodowych niezbędne jest merytoryczne ich rozstrzygnięcie poprzez zaprezentowanie stanowiska organu.

5.3.2 Środki dowodowe w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

Zarówno uokik, jak i kpc – w przeciwieństwie do przepisów kpa[749], które, z uwagi na treść art. 83 i 84 uokik, nie znajdują zastosowania w zakresie dowodów – nie określają pojęcia „dowodu". W piśmiennictwie wskazuje się, że rozumienie tego pojęcia w procedurze cywilnej cechuje wysoki stopień wieloznaczności[750]. Sam ustawodawca w kpc posłużył się tą definicją w różnym znaczeniu, m.in. jako środka dowodowego, czynności dowodowej, postępowania dowodowego, wyniku postępowania dowodowego, czynnika przekonującego sąd o istnieniu albo nieistnieniu określonego faktu, dokumentu, przedmiotu oględzin i przedmiotu utrwalającego

[748] por. m.in. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 grudnia 2015 r. DDK 29/2015, s. 21.
[749] Zgodnie z art. 75 § 1 kpa, dowodem jest wszystko, co może przyczynić się do wyjaśnienia sprawy, a nie jest sprzeczne z prawem, w tym m.in. dokumenty, zeznania świadków, opinie biegłych oraz oględziny.
[750] P. Horoszowski, *Nazwa i pojęcie „dowodu" w teorii i praktyce prawa sądowego*, PiP 1956, Nr 10, s. 593.

i przenoszącego obrazy lub dźwięki[751]. Jeszcze inna definicja „dowodu" zaproponowana została przez K. Piaseckiego, który wskazuje, że termin ten oznacza: przebieg pewnego rozumowania prowadzącego do przeświadczenia o pewnym stanie rzeczy; postępowanie dowodowe; ostateczny wynik procesu myślowego; środek dowodowy; źródło dowodowe oraz fakt dowodowy[752]. Wydaje się, że na potrzeby niniejszej pracy przyjąć można, że pod pojęciem „dowodu" rozumieć można wszelkiego rodzaju czynności, podejmowane przy wykorzystaniu wskazanych w kpc instrumentów, zmierzających do ustalenia stanu faktycznego danej sprawy.

Jakkolwiek brak jest ustawowej definicji „dowodu", która znajdowałaby zastosowanie na gruncie procedury cywilnej, to jednak kpc wskazuje, w art. 227 kpc, przedmiot takiego dowodu. Zgodnie z przywołanym powyżej przepisem, przedmiotem dowodu są fakty mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia. W orzecznictwie wskazuje się, że tymi faktami mogą być in. zjawiska świada zewnętrznego, okoliczności, stany i stosunki[753]. Niektórzy autorzy wskazują ponadto, że zakres przedmiotowy art. 227 kpc obejmuje także w ograniczonym zakresie prawo oraz powszechne zasady doświadczenia[754].

Dowodu, zgodnie z przepisami kpc, nie wymagają natomiast fakty powszechnie znane (art. 228 § 1 kpc), które definiowane są jako „okoliczności, zdarzenia, czynności lub stany, które powinny być znane każdemu rozsądnemu i posiadającemu dooświadczenie życiowe mieszkańcowi miejscowości, w której sąd ma siedzibę"[755]; fakty znane Prezesowi UOKiK z urzędu (art. 228 § 2 kpc), które rozumiane są jako fakty, które powinny być organowi znane z uwagi na dokonywane czynności procesowe[756]. Ustawodawca wskazuje w tym zakresie również dwie inne sytuacje, które jednak – z uwagi na charakter postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w którym co do zasady występuje tylko jedna strona, czyli przedsiębiorca, któremu zarzuca się naruszenie zakazu określonego w art. 24 uokik – zasadniczo nie znajdą zastosowania, tj. fakty przyznane w toku postępowania przez stronę przeciwną, jeżeli przyznanie nie budzi wątpliwości co do zgodności z rzeczywistym stanem rzeczy (art. 229 kpc); oraz fakty, co do których nie wypowie się strona przeciwna, a które Prezes UOKiK, mając na uwadze wyniki całej rozprawy, uzna za przyznane (art. 230 kpc).

[751] Tak: W. Broniewicz (red.), A. Marciniak (red.), I. Kunicki (red.), *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2014, s. 217.
[752] K. Piasecki, *System dowodów i postępowanie dowodowe w sprawach cywilnych*, Warszawa 2012, s. 17. Szerzej na temat pojęcia dowodu por. m.in. P. Horoszowski, *Nazwa i pojęcie „dowodu" w teorii i praktyce prawa sądowego*, PiP 1956, Nr 10, s. 593; Z. Reisch, *Istota procesu cywilnego*, Warszawa 1965.
[753] Wyrok SN z dnia 17 kwietnia 1998 r., II CKN 683/97, LEX nr 322007.
[754] K. Piasecki, *System dowodów i postępowanie dowodowe w sprawach cywilnych*, Warszawa 2010, s. 113.
[755] H. Dolecki, *Postępowanie cywilne…*, s. 188.
[756] T. Ereciński [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 1080.

W toku postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów to w znacznej mierze organ ochrony konkurencji i konsumentów wskazuje dowody dla stwierdzenia faktów, z których wywodzi skutki prawne[757]. Wyrażony powyżej pogląd zdaje się najpełniej odzwierciedlać charakter postępowania przed Prezesem UOKIK, pomimo że, zgodnie z art. 232 kpc, to strony zobowiązane są wskazywać takie dowody. Wydaje się jednak, że z uwagi na fakt, że postępowanie przed organem ochrony konkurencji i konsumentów jest szczególnym rodzajem postępowania administracyjnego, w którym – tak jak wskazano już wcześniej – dominować powinna inkwizycyjność, to głównie organ prowadzący postępowanie powinien kształtować postępowanie dowodowe w sprawie.

W postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe intetesy konsumentów wykorzystywane mogą być następujące dowody: (i) dowód z dokumentu; (ii) dowód z zeznań świadka; (iii) dowód z opinii biegłego; (iv) dowód z opinii jednostki naukowej; (v) dowód z przesłuchania stron[758]. Nie wyklucza to jednocześnie wykorzystania przez Prezesa UOKiK, zgodnie z art. 309 kpc, innych środków dowodowych, takich jak np. dowod z badań demoskopijnych. Wskazane powyżej dowody zostaną szczegółowo poddane analizie poniżej.

5.3.2.1 Dowód z dokumentu

Niewątpliwie dokument jest podstawowym środkiem dowodowym wykorzystywanym przez Prezesa UOKiK w toku postępowania dowodowego prowadzonego na podstawie przepisów uokik[759]. Wydaje się, że okoliczność ta wynika zasadniczo z pisemności i sformalizowania postępowania przed organ ochrony konkurencji i konsumentów. Co więcej, to bardzo często oświadczenia zawarte w dokumentach stanowią potwierdzenie bądź nie naruszenia przez przedsiębiorcę przepisów uokik.

Ustawa zawiera przepisy odnoszące się do dowodu z dokumentu, co oznacza, że zastosowanie przepisów kpc w tym zakresie będzie znacznie ograniczone. Zgodnie z art. 51 ust. 1 uokik, dowodem z dokumentu w postępowaniu przed Prezesem UOKiK może być tylko oryginał dokumentu lub jego kopia poświadczona przez organ administracji publicznej, notariusza, adwokata, radcę prawnego, doradcę podatkowego, rzecznika patentowego lub upoważnionego pracownika przedsiębiorcy. W doktrynie spotkać można się z poglądem, że przytoczony

[757] Tak: M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 188.
[758] Wydaje się bardzo mało prawdopodobne zastosowanie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów dowodu z oględzin (art. 292 kpc) oraz grupowego badania krwi (art. 308 kpc), stąd jedynie sygnalizowana jest możliwość ich przeprowadzenia.
[759] Podobnie: K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 130; J. Krüger [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 880.

powyżej przepis stanowi definicję „dowodu z dokumentu" w toku postępowania przed Prezesem UOKiK[760]. Takie stanowisko jednak nie zasługuje na uwzględnienie. Wskazać bowiem należy, że przepis ten określa wyłącznie formalne wymogi uznania dokumentu za dowód w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji i konsumentów, w żaden sposób nie określając jednak jego definicji, czy też rodzajów[761].

Słuszne wydaje się stwierdzenie, że na potrzeby postępowania przed Prezesem UOKiK posłużyć się należy definicją „dokumentu" zawartą w kc. W rozumieniu tego aktu prawnego dokumentem jest nośnik informacji umożliwiający zapoznanie się z jej treścią. Definicja ta, wprowadzona do polskiego porządku prawnego stosunkowo niedawno[762], obejmuje swoim zakresem wiele nośników, takich jak np. papier, pendrive, dyskietka, chmura obliczeniowa, o ile zawarta jest na nim informacja, do której możliwy jest trwały i względnie autentyczny dostęp[763]. W taki również sposób powinno być wykładane pojęcie „dokumentu", o którym mowa w art. 51 ust. 1 uokik. Wydaje się to o tyle uzasadnione, że w ostatnim czasie Prezes UOKiK bardzo często otrzymuje od przedsiębiorców żądane przez niego informacje właśnie na różnego rodzaju nośnikach informacji (np. płytach CD), które – pomimo niezachowania tradycyjnej papierowej formy – uznawane są za dowód z dokumentu.

W kontekście postępowania dowodowego przeprowadzanego przez Prezesa UOKiK istotne znaczenie ma również podział dokumentów na prywatne i urzędowe. W zależności od określonego charakteru danego dokumentu, wynikającego ze statusu prawnego jego wystawcy oraz formy sporządzenia[764], kpc przyznaje określoną moc dowodową informacjom (oświadczeniom woli) w nim zawartych[765]. Dokumentem urzędowym, zgodnie z art. 244 § 1 i 2 kpc, jest dokument sporządzony w przepisanej formie przez powołane do tego organy władzy publicznej lub organy państwowe w zakresie ich działania, a także inne podmioty wykonujące zadania zlecone z dziedziny administracji publicznej. Dokumentem prywatnym natomiast jest dokument sporządzony w formie pisemnej albo elektronicznej (por. art. 254 kpc). W jednym ze swoich orzeczeń SN, określając definicję dokumentu prywatnego, wskazał, że jest nim każdy

[760] Por. M. Błachucki, *System postępowania…*, s. 225.
[761] Por. J Krüger [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 880; C. Martysz [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 936.
[762] Przedmiotowy przepis wszedł w życie wraz z ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1311).
[763] G. Stojek [w:] M. Fras (red.), M. Habdas (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 770; D. Szostek [w:] J. Gołaczyński (red.), D. Szostek (red.), *Informatyzacja postępowania cywilnego*, Warszawa 2017, s. 75 i n.
[764] K. Flaga-Gieruszyńska [w:] T. Gołaczyński, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 1231.
[765] H. Dolecki, *Postępowanie cywilne…*, s. 197 i n.

dokument – sporządzony we wskazanej w kpc formie – nieodpowiadający wymaganiom przewidzianym dla dokumentu urzędowego[766].

Od charakteru dokumentu będącego przedmiotem dowodu zależy określona moc dowodowa. Dokument urzędowy stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo zaświadczone, zaś dokument prywatny potwierdza fakt złożenia przez osobę, która go podpisała, oświadczenia w nim zawartego. Warto w tym miejscu jednak wskazać, że aby dokumentowi przypisana została określona moc dowodowa niezbędne jest jego podpisanie. Oznacza to, że taki dokument, sporządzony w – coraz powszechniej wykorzystywanej w toku postępowania przez Prezesem UOKiK - formie elektronicznej, dla spełnienia wymagań określonych w kpc, powinien być opatrzony podpisem elektronicznym, tj. kwalifikowanym podpisem elektronicznym, który jednak – z uwagi na uwarunkowania techniczne oraz koszty – nie jest powszechnie stosowany[767]. Odnotować jednak należy, że w doktrynie spotkać można pogląd, zgodnie z którym podpis nie stanowi niezbędnego elementu dokumentu, zaś fakt jego podpisania podlega udowodnieniu przy wykorzystaniu innych środków dowodowych[768]. Powyższe oznaczać może, że moc dowodowa takiego dokumentu, a więc dokumentu w formie elektronicznej niepodpisanego kwalifikowanym podpisem elektronicznym, może mieć odpowiednio mniejszą wartość dowodową, aniżeli dokument podpisany w formie przewidzianej w art. 73^1 § 1 kc[769].

Przekładając wyżej popełniony wywód na grunt postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, stwierdzić należy, że zasadniczo moc dowodowa przekazywanych przez przedsiębiorców dokumentów (np. wzorców umów, skryptów rozmów sprzedażowych, materiałów reklamowych itd.), jakkolwiek niespełniających pewnych wymagań zastrzeżonych dla dokumentów w kpc, stanowi bardzo często podstawę podjęcia przez Prezesa UOKiK rozstrzygnięcia w danej sprawie. Wydaje się zatem, że to na organie ochrony konkurencji i konsumentów spoczywa obowiązek odpowiedniego wyważenia prawdziwości, a zarazem przyznania stosownej mocy dowodowej, oświadczeń zawartych w materiałach przekazywanych przez przedsiębiorców. Nie wydaje się jednak zasadne, aby w przypadku niektórych wykorzystywanych przez przedsiębiorców dokumentów, dla uznania ich jako środków dowodowych zgodnie z zasadmi przewidzianymi w Kodeksie postępowania cywilnego, spełniony był chociażby wymóg ich podpisania.

[766] Wyrok SN z dnia 3 października 2000 r., sygn. I CKN 804/98, OSNC 1999, Nr 10, poz. 171.
[767] A. Brzozowski [w:] K. Pietrzykowski, *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 345.
[768] Por. K. Knoppek, *Dokument w procesie cywilnym*, Poznań 1993, s. 36.
[769] Por. D. Szostek, *Nowe ujęcie dokumentu w polskim prawie prywatnym ze szczególnym uwzględnieniem dokumentu w postaci elektronicznej*, Warszawa 2012, s. 5.

Ustawa wprowadza dodatkowe warunki dopuszczalności wykorzystania dokumentu w toku postępowania przed Prezesem UOKiK. W pierwszej kolejności wskazać należy, że ustawa jako zasadę zakłada możliwość wykorzystania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów oryginału dokumentu[770], z tym zastrzeżeniem, że dopuszczalne jest posłużenie się kopią dokumentu poświadczoną przez wskazane w ustawie podmioty[771]. Jakkolwiek ustawa nie definiuje pojęcia „kopii dokumentu", to uznać można, że określenie to obejmuje kserokopię dokumentu uwierzytelnioną przez wskazane w uokik podmioty[772]. Stwierdzić w tym miejscu trzeba, że dopuszczenie przez uokik możliwości wykorzystywania kopii dokumentów zdecydowanie ułatwiło i odformalizowało postępowanie przed Prezesem UOKiK[773]. Przedsiębiorcy bowiem nie są zobowiązani do przekazywania oryginałów dokumentów, które – z uwagi na ich charakter – często mogą być niezbędne do niezakłóconego prowadzenia działalności gospodarczej.

Zasadniczo dowodem z dokumentu w postępowaniu przed Prezesem UOKiK mogą być wyłącznie dokumenty w języku polskim (por. art. 51 ust. 2 uokik). Aby sporządzony w języku obcym dokument mógł stanowić dowód w sprawie z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, zgodnie z art. 51 ust. 3 ustawy, niezbędne jest jego przetłumaczenie przez tłumacza przysięgłego. Zgodzić się w tym miejscu należy z prezentowanym w doktrynie poglądem, że w zakresie konieczności tłumaczenia dokumentów ustawa antymonopolowa zawiera o wiele bardziej restrykcyjne wymagania niż kpc[774]. W procesie cywilnym bowiem obowiązuje zasada, zgodnie z którą to sąd dysponuje uprawnieniem do zażądania przedłożenia przetłumaczonego dokumentu (por. art. 256 kpc). W doktrynie wskazuje się, że uprawnienie może zostać zrealizowane z jednej strony dopiero po analizie dokumentu przez sąd, z drugiej zaś wówczas, jeżeli sąd lub strony stwierdzą, że zachodzi taka konieczność[775]. Ustawa natomiast wprowadza bezwzględny obowiązek przedłożenia dokumentu przetłumaczonego przez tłumacza przysięgłego.

[770] C. Martysz [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 937.
[771] Katalog podmiotów uprawnionych do poświadczania dokumentów wykorzystywanych przez Prezesa UOKiK w toku postępowania został istotnie rozszerzony (m.in. o doradców podatkowych i rzeczników patentowych) wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów (Dz. U. Nr 216, poz. 1676).
[772] Podobne stanowisko wyrażone zostało m.in. w uchwale Sądu Najwyższego z dnia 21 września 1999 r., w którym to sąd ten stwierdził, że kserokopii dokumentu przyznać można moc dokumentu oryginalnego tylko wówczas, gdy jest ona odpowiednio uwierzytelniona (por. uchwała SN z dnia 21 września 1999 r., III CZP 37/94, OSNC 1994, Nr 11, poz. 206).
[773] Podobnie: C. Martysz [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 938; K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 131.
[774] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 625-626.
[775] K. Flaga-Gieruszyńska [w:] K. Zieliński (red.), K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Kodeks…*, s. 507-508.

Warto w tym miejscu wskazać, że w ostatnim czasie Prezes UOKiK bardzo często opiera swoje rozstrzygnięcia, w szczególności właśnie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, na dowodach z dokumentów prywatnych, czyli skargach konsumentów. Przykładowo wskazać można na decyzje dotyczące podmiotów działających na rynku telekomunikacyjnym i energetycznym, którym zarzucana była praktyka polegająca m.in. na wprowadzaniu konsumentów w błąd co do celu zwieranej z przedsiębiorcami umów[776]. Dowody z dokumentów (skarg konsumentów) w tych postępowaniach były podstawowym środkiem dowodowym, na podstwie którego Prezes UOKiK stwierdził naruszenie przez tych przedsiębiorców zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, o którym mowa w art. 24 ust. 1 uokik.

5.3.2.2 Dowód z zeznań świadków

Kolejnym środkiem dowodowym, który możliwy jest do wykorzystania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów w toku postępowania, jest dowód z zeznań świadków. Jakkolwiek zastosowanie tego dowodu w postępowaniu administracyjnym, w tym także w postępowaniu przed Prezesem UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jest znacznie rzadsze[777], to jednak uokik przewiduje szczególną regulację w tym zakresie. W praktyce, głównie z uwagi na realizację przez dowód z zeznań świadka zasady bezpośredniości postępowania dowodowego[778], dowód z zeznań świadków wykorzystywany jest w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy zasadniczo w trakcie rozpraw administracyjnych[779], które – jak wskazano wcześniej – Prezes UOKiK przeprowadza stosounkowo rzadko.

W doktrynie postępowania cywilnego wskazuje się, że świadkiem – w znaczeniu procesowym (formalny–) - jest osoba fizyczna wezwana przez sąd do złożenia zeznań[780], zaś w znaczeniu faktycznym (materialnym) osoba, która dzięki własnym spostrzeżeniom uzyskała wiadomości o fakcie badanym w toku postępowania[781]. T. Ereciński definiuje sam proces złożenia przez świadka zeznań jako „oświadczenie świadka o posiadanych przez niego wiadomościach na temat

[776] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 26 marca 2018 r. DDK-1/2018; decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 grudnia 2016 r., DDK-25/2016.
[777] Por. m.in. E. Ochendowski, *Postępowanie administracyjne*, Toruń 1999, s. 120.
[778] H. Dolecki, *Postępowanie cywilne…*, s. 202.
[779] Zgodnie z art. 60 ust. 1 uokik, jedną z przesłanek umożliwiających Prezesowi UOKiK przeprowadzenie rozprawy administracyjnej to właśnie konieczność złożenia zeznań przez świadków.
[780] Tak m.in. K. Konppek, *Pojęcie świadka w znaczeniu procesowym*, Pal. 26/4-5 (292-293), Warszawa 1982, s. 28.
[781] T. Ereciński [w:] T. Ereciński (red.). *Kodeks postępowania cywilnego…*, s. 1154.

faktów badanych w toku postępowania, złożone w formie przepisanej przez prawo procesowe"[782]. Udzielone przez świadka w trakcie składania zeznań informacje stanowią wówczas materiał dowodowy, na podstawie którego sąd lub Prezes UOKiK podejmuje rozstrzygnięcie w danej sprawie.

Zasadniczo świadkiem w postępowaniu przed Prezesem UOKiK może być każda osoba fizyczna, która dysponuje informacjami o faktach mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy[783], w szczególności w zakresie stosowania przez przedsiębiorcę będącego stroną postępowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Niemniej jednak wskazana powyżej reguła podlega ograniczeniom wskazanym w kpc, odnoszącym się do dopuszczalności bycia świadkiem w danej sprawie (por. art. 259 i 259^1 kpc)[784]. Dodatkowo, pewne kategorie osób, które co prawda posiadają zdolność do bycia świadkiem, mogą skorzystać z prawa do odmowy złożenia zeznań. Zgodnie z art. 261 kpc, uprawnienie to przysługuje: (i) małżonkowi strony, wstępnemu, zstępnemu, rodzeństwu, powinowatemu w tej samej linii lub stopniu, osobie pozostającej w stosunku przysposobienia; (ii) świadkowi, którego zeznanie mogłoby narazić jego samego lub jego bliskich na odpowiedzialność karną, hańbę lub dotkliwą i bezpośrednią szkodę majątkową albo jeżeli zezwnanie miałoby być połączone z pogwałceniem istotnej tajemnicy zawodowej; (iii) duchownemu – w zakresie faktów powierzonych mu na spowiedzi[785].

Prezes UOKiK, poza wskazanymi wyżej przepisami kpc, w zakresie dowodu z zeznań świadków stosować będzie również – obowiązujące na gruncie procedury cywilnej – przepisy dotyczące m.in.: (i) pouczenia o prawie odmowy złożenia zeznań i odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywych zeznań (por. art. 266 kpc); (ii) sposobu składania zeznań przez świadków (por. art. 271 kpc); sankcji za nieuzasadnioną odmowę złożenia zeznań i nieusprawiedliwione niestawiennictwo świadka (por. art. 274, 276 kpc); (iii) możliwości uzyskania zwrotu kosztów stawiennictwa i utraconego wynagrodzenia (por. art. 277 kpc)[786].

W odniesieniu do dowodu z zeznań świadków zastosowanie znajdą również przepisy ustawy, w szczególności w zakresie formalnych aspektów wykorzystania przez Prezesa UOKiK z tego

[782] *Tamże*, s. 1155.
[783] M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 789-790.
[784] Por. C. Martysz [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 939.
[785] Warto w tym miejscu wskazać na istotną różnicę w tej regulacji pomiędzy kpc, a kpa. Zgodnie bowiem z art. 82 pkt 3 kpa – w odniesieniu do duchownych obowiązuje brak zdolności do bycia świadkiem w zakresie faktów objętych tajemnicą spowiedzi, podczas gdy na gruncie kpc duchowny posiada jedynie prawo do odmowy złożenia zeznań, co nie zwalnia go jednak z możliwości bycia w tym zakresie świadkiem w sprawie.
[786] G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, *Środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010, s. 500 i n.

środka dowodowego w toku postępowania. Zgodzić się należy w tym miejscu z poglądem występującym w doktrynie, że jakkolwiek przepisy dotyczące formy powoływania się przez strony postępowania na dowód z zeznań świadków oraz dotyczące niezbędnych elementów wezwania świadków są zasadniczo tożsame z przepisami kpc, to jednak w postępowaniu przed Prezesem UOKiK – w zakresie uregulowanym w ustawie – znajdą regulacje obowiązujące właśnie w uokik[787].

Szczególna regulacja odnosząca się do dowodu z zeznań świadków zawarta jest m.in. w art. 53 uokik, który reguluje kwestie związane z formą i utrwaleniem zeznań świadków. Zgodnie z tym przepisem, po złożeniu przez świadka zeznań, protokół z tej czynności jest mu odczytywany i, w razie potrzeby, odpowiednio uzupełniony lub prostowany. Ponadto, ustawa przesądza, że protokół z zeznania świadka podpisuje świadek i prowadzący przesłuchanie pracownik UOKiK. Zgodzić się należy z poglądem prezentowanym w doktrynie, że przytoczony powyżej przepis wprowadza zasadę ustności składania przez świadków zeznań, co jednocześnie wyklucza możliwość złożenia przez świadka zeznania pisemnie[788]. Wydaje się jednak, że Prezes UOKiK, w zależności od okoliczności danej sprawy, przy uwzględnieniu ogólnej zasady szybkości i prostoty postępowania administracyjnego, powinien dopuścić możliwość złożenia przez świadka zeznania również na piśmie.

5.3.2.3 Dowód z opinii biegłego

Prezes UOKiK, zgodnie z art. 54 ust. 1 uokik, może również w toku postępowania przeprowadzić dowód z opinii biegłego. W tym zakresie zastosowanie znajdą zarówno przepisy ustawy, jak i – w zakresie nieuregulowanym, zgodnie z art. 84 uokik – kpc. Skorzystanie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów z dowodu z opinii biegłego zasadniczo determinowane jest koniecznością występowania w sprawie wiadomości specjalnych rozumianych jako szczególne, wykraczające poza poziom wiedzy Prezesa UOKiK, wiadomości z dziedziny nauki, sztuki, techniki czy stosunków gospodarczych[789].

W doktrynie wskazuje się, że opinią biegłego jest „zapatrywanie wyrażone przez osobę niezainteresowaną rozstrzygnięciem sprawy, która udziela fachowych informacji oraz

[787] Por. C. Martysz [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 941 i n.
[788] J. Krüger [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 886.
[789] K. Flaga-Gieruszyńska, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz* [w:] K. Flaga-Gieruszyńska (red.), *Biegły w postępowaniu cywilnym i karnym. Komentarz praktyczny, orzecznictwo, wzory pism procesowych*, Warszawa 2017, s. 376.

wiadomości w celu ustalenia i oceny okoliczności sprawy“[790]. W odróżnieniu od funkcjonującego na gruncie procedury cywilnej poglądu, że biegłym może być wyłącznie osoba fizyczna[791], uokik przewiduje szczegółową i autonomiczną regulację, zgodnie z którą również osoba prawna wyspecjalizowana w danej dziedzinie może być biegłym. Wydaje się, że wprowadzenie takiego rozwiązania znacznie rozszerza zakres podmiotów, które mogą występować w toku postępowania przed Prezesem UOKiK jako biegli, co przyczyniać się może do zwiększenia możliwości uzyskania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów opinii związanej z wiadomościami specjalnymi wymaganymi w sprawie[792].

Przepis art. 54 ust. 1 uokik określa procedurę wyboru przez Prezesa UOKiK osoby biegłego. Zgodnie z tą regulacją, organ ochrony konkurencji i konsumentów dysponuje uprawnieniem do powołania jednego lub więcej biegłych po wysłuchaniu wniosków stron co do liczby biegłych i ich wyboru. Rozwiązanie to nie oznacza jednocześnie braku możliwości powołania przez Prezesa UOKiK biegłego spoza kandydatów zgłoszonych przez strony postępowania[793]. Wydaje się, że treść tego przepisu dopuszcza sytuację, w której biegły zostanie wyznaczony spoza listy (stałych) biegłych sądowych[794]. Ustawa określa także uprawnienia procesowe stron w zakresie wyboru osoby biegłego, a także dalszego jego udziału w sprawie. Zgodnie z art. 55 uokik, stronom przysługuje uprawnienie do żądania wyłączenia biegłego z przyczyn, z jakich możliwe jest wyłączenie pracownika Urzędu. W przypadku podniesienia takich okoliczności po rozpoczęciu przez biegłego czynności dodatkowo strona jest zobowiązana do uprawdopodobnienia, że przyczyna uzasadniająca jego wyłączenie powstała później lub że wcześniej nie była stronie znana[795].

Stwierdzić jednocześnie należy, że jakkolwiek uokik nie określa formy dopuszczenia dowodu z opinii biegłego to formą, w jakiej organ ochrony konkurencji i konsumentów powinien wyznaczyć biegłego lub biegłych, wskazać zakres przedmiotowy opinii oraz określić okoliczności, które wymagają stwierdzenia przy wykorzystaniu tego środka dowodowego, jest postanowienie dowodowe, zgodnie z art. 236 kpc w zw. z art. 84 uokik[796].

[790] Por. T. Ereciński [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks…*, 2009, s. 753.
[791] E. Rudkowska-Ząbczyk [w:] E. Marszałkowska-Krześ, *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 845; M. Krakowiak [w:] A. Góra-Błaszczykowska (red.), *Kodeks postępowania…*, s. 793.
[792] J. Krüger [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 887.
[793] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 636.
[794] C. Martysz [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 952.
[795] Szerzej na temat ograniczenia uprawnienia strony do zgłoszenia żądania wyłączenia biegłego wypowiedział się SN w wyroku z dnia 20 listopada 2000 r., II UKN 74/00, OSNC 2002, Nr 12, poz. 293.
[796] Podobnie: M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 792.

W trakcie prac nad przygotowywaniem przez biegłego opinii organ ochrony konkurencji i konsumentów może udostępnić biegłemu akta sprawy i ewentualny przedmiot oględzin (por. art. 56 uokik). Zgodzić się w tym miejscu należy z wyrażonym w doktrynie poglądem, że jakkolwiek przepis ten nie definiuje formy „udostępnienia" biegłemu akt sprawy, to na grunt postępowania przed Prezesem UOKiK, powinno – zgodnie z art. 84 uokik – przeniesione zostać rozwiązanie obowiązujące w procedurze cywilnej, zgodnie z którym akta sprawy, a więc całość materiałów postępowania mogących mieć wpływ na treść decyzji[797], są nawet biegłym przekazywane w celu sporządzenia przez nich opinii[798]. Podnieść jednocześnie należy, że w takiej sytuacji biegły zobowiązany jest, w zakresie udostępnionych mu informacji i dokumentów, do ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa[799].

W kpc dopuszczona została możliwość złożenia opinii biegłego także w formie ustnej (por. art. 278 § 3 kpc). Wydaje się jednak, że w postępowaniu przed Prezesem UOKiK, które jest postępowaniem administracyjnym szczególnym, w którym prym wiedzie zasada pisemności i oficjalności, umożliwienie sporządzenia przez biegłego opinii w formie ustnej stanowić powinno wyjątek od ogólnej zasady przygotowania opinii w formie pisemnej. Dodatkowo, podkreślić należy, że zasięgnięcie opinii biegłego wymaga co do zasady przeprowadzenia przez Prezesa UOKiK rozprawy administracyjnej (por. art. 60 ust. 2 uokik). Uwzględniając stosunkowo rzadkie korzystanie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów z tej formy postepowania wyjaśniającego, stwierdzić należy, że zasadniczo opinie biegłych powinny być sporządzane na piśmie.

Zasadniczo przygotowana przez biegłego opinia stanowiąca dowód w postępowaniu przed Prezesem UOKiK powinna zawierać uzasadnienie. Wynika to w głównej mierze z tego, że opinia stanowi kompleksowo sformułowany dokument, który wskaże: (i) fakty, na podstawie których wydane opinię; (ii) metodę badawczą, którą posłużył się biegły; (iii) spójne i logiczne wnioski wynikające z opinii[800]. Zarówno same wnioski wynikające z opinii, jak i jej uzasadnienie powinno być sformułowane w sposób jasny i przystępny, aby możliwe było zapoznanie się z nią przez osoby niedysponujące specjalistyczną wiedzą[801].

[797] W. Taras, *Udostępnianie akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, AUMCS 1992, Nr XXXIX, s. 286.
[798] Por. m.in. C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 646.
[799] C. Martysz [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 951.
[800] T. Demendecki [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego…*, s. 363 i n.
[801] Por. m.in. wyrok SN z dnia 15 czerwca 1970 r., I CR 224/70, LEX nr 6750.

Ustawa dopuszcza możliwość złożenia przez biegłych opinii łącznej. W nauce postępowania cywilnego opinia łączna rozumiana jest jako opinia albo współautorstwa kilku biegłych z tej samej dziedziny nauki, albo kilku biegłych z różnych dziedzin, w której każdy formuuje opinię cząstkową, na podstawie których sporządzana jest opinia wspólna[802]. Wydaje się, że wskazanie przez ustawodawcę w art. 57 ust. 2 uokik na możliwość sporządzenia przez biegłych opinii łącznej podkreśla na szczególną przydatność tej instytucji w postępowaniu przed Prezesem UOKiK. Rozwiązanie to może być szczególnie przydatne w sprawach z zakresu ochrony konkurencji, w których niewątpliwie wymagana jest specjalistyczna wiedza z różnych dziedzin. W odniesieniu natomiast do postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów nie wydaje się, aby możliwość przeprowadzenia przez Prezesa UOKiK dowodu z łącznej opinii biegłych w praktyce wykorzystywana była przez organ ochrony konkurencji i konsumentów.

Dodatkowo, szczególne regulacje dotyczące dowodu z opinii biegłego zawarte w ustawie odnoszą się do wynagrodzenia biegłego, zasad ponoszenia kosztów sporządzenia przez niego opinii, a także możliwości ubiegania się przez Prezesa UOKiK o zaliczkę na poczet wydatków biegłego. Wydaje się także, że w odniesieniu do dowodu z opinii biegłego zastosowanie znajdą rozwiązania związane chociażby z możliwością uzupełniania opinii, czy też złożenia do niej dodatkowych wyjaśnień przez biegłego, funkcjonujące w procesie cywilnym.

Warto w tym miejscu odnieść się do praktyki stosowanej przez przedsiębiorców, będących stroną postępowania w sprawach z zakresu ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów, polegającej na składaniu opinii przygotowanych przez ekspertów na zlecenie tych podmiotów (np. przedstawicieli nauki)[803]. Należy jednak zaznaczyć, że – zgodnie z aktualną linią orzeczniczą – prywatna opinia prawna przygotowana na zlecenie strony w żaden sposób nie może zastąpić dowodu z opinii biegłego[804]. Oznacza to, że taki dokument powinnien być traktowany co do zasady jako dowód z dokumentu lub – ewentualnie – jako pisemne oświadczenie strony[805]. W sytuacji, w ktorej przedsiębiorcy zależy na włączeniu do materiału dowodowego opinii osoby dysponującej wiadomościami specjalnymi istotnymi z punktu widzenia danej sprawy, zasadne wydaje się złożenie przez niego wniosku dowodowego

[802] Tak SN z dnia 29 listopada 1977 r., III CZP 88/77, OSNCP 1978, Nr 10, poz. 171; J. Dzierżanowska, J. Studzińska, *Biegli w postępowaniu sądowym cywilnym i karnym. Praktyczne omówienie regulacji z orzecznictwem*, Warszawa 2017, s. 216 i n.

[803] Por. np. opinie prawne złożone w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (sygn. DDK-61-19/14/AB), które zakończyło się wydaniem przez Prezesa UOKiK decyzji z dnia 30 grudnia 2015 r. nr DDK-28/2015.

[804] Por. m.in. wyrok SN z dnia 12 kwietnia 2002 r., I CKN 92/00, OSNCP 2001, Nr 3, poz. 36; wyrok SN z dnia 8 czerwca 2001 r., I PKN 468/00, OSNP 2003, Nr 8, poz. 197.

[805] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 639.

o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego, z jednoczesnym wskazaniem propozycji osoby biegłego. Rozwiązanie takie wydaje się o tyle korzystne, że po pierwsze – Prezes UOKiK może przeprowadzić taki dowód zarówno z urzędu, jak i na wniosek strony[806], po drugie zaś – złożenie takiego wniosku minimalizuje ryzyko uznania przygotowanej na własne zlecenie ekspertyzy jedynie jako dowodu z dokumentu lub oświadczenia strony. Podkreślić jednocześnie należy, że uchybienie zarówno procedurze powoływania biegłych, jak i zakwalifikowania prywatnej opinii prawnej jako dowodu z opinii biegłego stanowić może naruszenie przepisów prawa proceduralnego, mającego wpływ na rozstrzygniecie sprawy, które skutkować może uchyleniem decyzji Prezesa UOKiK opartej na ustaleniach poczynionym w takim dokumencie[807].

5.3.2.4 Dowód z opinii jednostki naukowej

W toku postępowania przed Prezesem UOKiK może zostać również przeprowadzony dowód z opinii instytutu naukowego. Taką możliwość przewiduje art. 59 ust. 1 uokik.

W doktrynie występują dwie teorie dotyczące zakwalifikowania dowodu z opinii instytutu naukowego, o której mowa w art. 290 kpc. Z jednej strony podnosi się, że jest to środek dowodowy podobny do opinii biegłego indywidualnego[808], z drugiej nastomiast wskazuje się na konieczność – z uwagi na istotne odrębności od dowodu z opinii biegłego - odrębnego skategoryzowania tego dowodu i nazwania mu odrębnej nazwy (np. ekspertyzy)[809]. Przekładając wyżej zaprezentowane poglądy na grunt ustawy, a także wskazując na istotne ograniczenie przedmiotowe wykorzystywania dowodu z opinii jednostki naukowej w postępowaniu przed Prezesem UOKiK wyłącznie do jednostki naukowej w rozumieniu przepisów o zasadach finansowania nauki, uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że dowód z opinii jednostki naukowej w rozumienu art. 59 ust. 1 uokik powinien być traktowany jako odrębny środek dowodowy[810].

W odniesieniu do dowodu z opinii jednostki naukowej odpowiednie zastosowanie znajdą przepisy dotyczące m.in. procedury wyboru jednostki naukowej (tj. po wysłuchaniu wniosków stron w tym zakresie), możliwości wyłączenia osób, które przeprowadziły badania i wydały opinię, zwrot kosztów przygotowania opinii (por. art. 58 ust. 3 uokik).

---

[806] M. Błachucki, *System postępowania…*, s. 228.
[807] Por. m.in. wyrok SOKiK z dnia 8 maja 2002 r., XVII Ama 90/01.
[808] Tak m.in. S. Kalinowski, *Dowód z opinii instytutu, zakładu i urzędu w postępowaniu sądowym i administracyjnym*, Warszawa 1967, s. 3.
[809] por. S. Dalka, *Opinia biegłego oraz opinia instytutu naukowego lub naukowo-badawczego w procesie cywilnym*, NP 1987, Nr 10, s. 80.
[810] W doktrynie zasadniczo prezentowane jest odmienne stanowisko, uznające dowód z opinii jednostki naukowej za jedną z form dowodu z opinii biegłego (tak m.in.: C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 657).

Powyższe oznacza, że również w odniesieniu do dowodu z opinii jednostki naukowej odpowiednie zastosowanie znajdą przepisy dotyczące dopuszczalności wykorzystania tego środka dowodowego. Zasadniczo omawiany środek dowodowy powinien być przeprowadzany wówczas, gdy – podobnie jak w przypadku dowodu z opinii biegłego – w sprawie wymagane są wiadomości specjalne. Niemniej jednak, zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie, wskazuje się, dowód z opinii jednostki naukowej powinien być stosowany wyjątkowo, w szczególnie skomplikowanych i złożonych sprawach, które wymagają wyjaśnienia przez grupę specjalistów[811].

Zasadniczą różnicą pomiędzy dowodem z opinii jednostki naukowej, a dowodem z opinii biegłego i dowodu z opinii instytutu naukowego lub naukowo-badawczego uregulowanego w kpc, jest zakres podmiotów, które przygotować mogą opinię stanowiącą dowód w sprawie załatwianej przed Prezesem UOKiK. W postępowaniu prowadzonym na podstawie przepisów uokik opinię, o której mowa w art. 59 ust. 1 ustawy, przygotować mogą jednostki naukowe w rozumieniu przepisów o zasadach finansowania nauki, czyli ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki[812]. Zgodnie z art. 2 pkt 9 tego aktu prawnego, jednostkami naukowymi są m.in. prowadzące w sposób ciągły badania naukowe lub prace rozwojowe podstawowe (i) jednostki organizacyjne uczelni w rozumieniu statutów tych uczelni; (ii) jednostki naukowe Polskiej Akademii Nauk; (iii) instytuty badawcze; (iv) międzynarodowe instytuty naukowe utworzone na podstawie odrębnych przepisów, działające na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to, że opinię, mogącą stanowić dowód z opinii jednostki naukowej w rozumieniu art. 59ust. 1 uokik, przygotować mogą tylko podmioty spełniające przesłanki ustawowej definicji „jednostki naukowej". Na gruncie procedury cywilnej natomiast katalog podmiotów uprawnionych do przygotowania opinii jest znacznie szerszy. Obejmuje on m.in. instytuty naukowe lub naukowo-badawcze, które prowadzą działalność w zakresie: (i) badań naukowych i prac rozwojowych; (ii) przystosowywania wyników badań naukowych i prac rozwojowych do potrzeb praktyki; (iii) wdrażaniem wyników badań naukowych i prac rozwojowych[813]. Opisane powyżej okoliczności zdają się potwierdzać istotne różnice pomiędzy dowodem z opinii instytutu naukowego lub naukowo-badawczego funkcjonującym na gruncie kpc, a dowodem z opinii jednostki naukowej uregulowanym w uokik.

[811] Por. wyrok NSA z dnia 15 lutego 1974 r., II CR 817/73, CBOSA; wyrok SN z dnia 24 czerwca 1981 r., IV CR 215/81, OSP 1982, Nr 7, poz. 121; C. Martysz [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 958; M. Błachucki, *System postępowania…*, s. 228.
[812] Dz. U. z 2018 r. poz. 87, t.j.
[813] A. Marciniak [w:] K. Piasecki, *Kodeks postępowania cywilnego…*, s. 1276.

Omawiając dowód z opinii jednostki naukowej, nie sposób nie stwierdzić, że zastosowanie tego środka dowodowego w praktyce jest istotnie ograniczone. Pamiętać należy, że przeprowadzenie takiego dowodu wiąże się z koniecznością poniesienia wydatków związanych z przygotowaniem przez jednostkę naukową opinii, co nie zawsze może spotkać się z aprobatą tak strony postępowania, jak i samego Prezesa UOKIK. Ponadto, zastosowanie tego instrumentu istotnie przedłuża czas trwania postępowania dowodowego, a w konsekwencji i samego postępowania. Organ ochrony konkurencji i konsumentów, wydając postanowienie o przeprowadzeniu dowodu z opinii jednostki naukowej, zobowiązany jest także wskazać termin na przygotowanie takiej „ekspertyzy". Wydaje się jednocześnie, że z uwagi na możliwość wykorzystania tego dowodu jedynie w sprawach szczególnie skomplikowanych, termin ten powinien uwzględniać również tę okoliczność.

5.3.2.5 Dowód z zeznań stron

Wprowadzenie przez ustawodawcę rozwiązania, zgodnie z którym do dowodów w postępowaniu przed Prezesem UOKiK, stosuje się wskazane w art. 84 uokik przepisy, prowadzi do sytuacji, w której możliwe jest także przeprowadzenie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów dowodu z zeznań stron. Podkreślić w tym miejscu należy, że zasadniczo ustawa nie zawiera regulacji odnoszących się do tego środka dowodowego, poza jedynym wskazaniem, że przesłuchanie stron, zgodnie z art. 60 ust. 2 uokik, jest jedną z przesłanek przeprowadzenia przez Prezesa UOKiK rozprawy administracyjnej. Powyższe oznacza, że w tym zakresie odpowiednie zastosowanie znajdą przepisy kpc.

Zgodnie z art. 299 kpc, dopuszczenie dowodu z przesłuchania stron może nastąpić wówczas, gdy po wyczerpaniu środków dowodowych lub w ich braku pozostały niewyjaśnione fakty istotne dla rozstrzygnięcia sprawy. W piśmiennictwie podnosi się, że dowód z przesłuchania stron ma wobec tego charakter subsydiarny, faktultatywny, ostateczny i symetryczny[814]. Oznacza to, że zasadniczo przeprowadzenie dowodu z przesłuchania stron uzasadnione będzie wówczas, gdy wykorzystanie innych środków dowodowych nie pozwoliło na dostateczne ustalenie stanu faktycznego sprawy.

Wskazać w tym miejscu nalezy również na problemy natury praktycznej związane z wykorzystaniem przez Prezesa UOKiK dowodu z zeznań stron. Po pierwsze – ustawa przewiduje, w przypadku konieczności wysłuchania stron, możliwość przeprowadzenia rozprawy administracyjnej, która – z uwagi na sformalizowany jej charakter – nie jest częstym

[814] Por. A. Cudak [w:] K. Piasecki, *Kodeks postępowania cywilnego…*, s. 1287.

trybem prowadzenia postępowania wyjaśniającego. Po drugie – pamietać należy, że Prezes UOKiK dysponuje uprawnieniem do żądania od stron postępowania wszelkich informacji i dokumentów związanych ze sprawą (por. art. 50 ust. 1 uokik) jako formą uzyskania niezbędnych wyjaśnień strony. Wydaje się zatem, że z uwagi na sformalizowany tryb wykorzystania dowodu z przesłuchania stron, a także uprawnienie Prezesa UOKiK do uzyskiwania od stron wszelkich niezbędnych informacji w trybie art. 50 ust. 1 uokik, zastosowanie dowodu z zeznań stron w postępowaniu przed Prezesem UOKiK będzie bardzo ograniczone.

5.3.2.6 Dowód z badań demoskopowych

W ostatnim czasie Prezes UOKiK, wydając jedno ze swoich rozstrzygnięć[815], posłużył się wykorzystaniem dowodu z badań demoskopowych, czyli badań socjologicznych, których przedmiotem jest opinia osób ankietowanych na dany temat (w tym konkretnym przypadku był to temat wpływu kwestionowanych przekazów reklamowych na postrzeganie i rozumienie roli suplementów diety będących przedmiotem postępowania przez konsumentów).

Zastosowanie takiego dowodu wydaje się o tyle istotne, że w wielu postępowaniach w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów decydujące znaczenie ma postrzeganie przez konsumentów danego zachowania (tak działania, jak i zaniechania) przedsiębiorcy, które potencjalnie narusza zakaz stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wyrażony w art. 24 ust. 1 uokik. Warto w tym miejscu wskazać na jedno z rozstrzygnieć SN, w którym wskazano na brak możliwości zastosowania dowodu z badań demoskopijnych w przypadku dowodzenia przez organ ochrony konkurencji i konsumentów stosowania przez przedsiębiorcę nieuczciwej praktyki rynkowej – sąd w orzeczeniu tym stwierdził, że w przypadku nieuczciwych praktyk rynkowych niezbędne jest wykazanie modelu przeciętnego konsumenta, nie zaś opinii konsumentów na dany temat[816]. Jakkolwiek w odniesieniu do stosowania przez przesiębiorcę nieuczciwych praktyk rynkowych ustawodawca rzeczywiście przewidział wymóg określenia „przeciętnego konsumenta“ i wykazania wpływu stosowania danej praktyki na zachowanie takiego konsumenta, to jednak w przypadku wielu innych zachowań przedsiębiorców, w szczególności sprzecznych z dobrymi obyczajami, przeprowadzenie dowodu z badań demoskopowych znajduje już uzasadnienie.

[815] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 12 października 2017 r. nr DOIK-5/2017.
[816] Wyrok SN z dnia 4 marca 2014 r., III SK 34/13., Legalis nr 994606.

Stwierdzić również należy, że przeprowadzenie badań opinii publicznej na stosunkowo dużej próbie konsumentów pozwala na wyjście przez Prezesa UOKiK spoza własnej interpretacji lub odbioru zachowania przedsiębiorcy i wykazanie, że nie tylko w jego ocenie dane działanie lub zaniechanie przedsiębiorcy może naruszać przepisy prawa.

5.4 Kontrola u przedsiębiorcy

5.4.1 Zasadność przeprowadzenia kontroli u przedsiębiorcy

Zarówno w toku postępowania wyjaśniającego, jak i w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, Prezes UOKiK może przeprowadzić kontrolę u przedsiębiorcy. Przepisy dotyczące postępowania kontrolnego wskazane zostały w rozdziale piątym ustawy oraz, w ograniczonym zakresie, w ustawie – Prawo przedsiębiorców. Niewątpliwe czynności kontrolne podejmowane przez organ ochrony konkurencji i konsumentów cechują się wysokim stopniem ingerencji w swobodę prowadzenia działalności gospodarczej, stąd zasadne wydaje się szczegółowe ich omówienie.

W literaturze przedmiotu „kontrolę" definiuje się jako „zespół (szereg) czynności podejmowanych przez odpowiednie podmioty na podstawie przepisów prawa czynności, których celem jest zweryfikowanie stanu zastanego ze stanem postulowanym oraz wyciągnięcie stosownych wniosków, które znajdują swój wyraz w wynikach kontroli"[817]. E. Iserzon wskazuje, że kontrolą jest ogół czynności, które zmierzają do ustalenia konkretnego stanu faktycznego[818]. Stwierdzić należy, że również Prezes UOKiK, decydując się na przeprowadzenie w toku postępowania kontroli u przedsiębiorcy, dąży do tego, aby wnioski płynące z ustaleń w trakcie niej poczynionych przyczyniły się do rozstrzygnięcia danej sprawy. W doktrynie prawa publicznego gospodarczego wskazuje się na istnienie następujących rodzajów kontroli: (i) kontroli niesamoistnej; oraz (ii) kontroli samoistnej[819]. Za kontrolę niesamoistną uważa się zarejestrowanie określonego stanu faktycznego objętego kontrolą oraz porównanie go ze stanem wyznaczonym przez prawo; kontrolą niesamoistną jest zaś podejmowanie czynności faktycznych oraz prawnych, z których wynikają określone skutki prawne (np. podjęcie odpowiednich decyzji o charakterze weryfikacyjnym lub represyjnym),

[817] M. Sieradzka [w:] M. Zdyb (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 606 i n.
[818] E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 174. Szerzej na temat definicji kontroli por. m.in. J. Jagielski, *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1997, s. 7 i n.; M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński, *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 440; W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34.
[819] C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie…*, s. 498 i n.

którym towarzyszy określona procedura administracyjna[820]. W odróżnieniu do nadzoru kontrola co do zasady nie jest połączona z możliwością oddziaływania na podmiot kontrolowany[821]. Stwierdzić zatem można, że kontrola u przedsiębiorcy prowadzona na podstawie przepisów ustawy jest przejawem kontroli niesamoistnej, bowiem na jej podstawie lub w oparciu o ustalenia poczynione w jej trakcie, Prezes UOKiK podejmuje określone rozstrzygnięcie w danej sprawie.

Niewątpliwie przeprowadzenie kontroli u przedsiębiorcy w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów stwarza Prezesowi UOKiK możliwość uzyskania dowodów w sprawie, których przy skierowaniu do przedsiębiorcy wezwania w trybie art. 50 ust. 1 uokik nie byłby w stanie uzyskać. Stwierdzić zatem należy, że głównym celem kontroli prowadzonej na podstawie ustawy jest zgromadzenie materiału dowodowego w postaci m.in. kserokopii dokumentów, notatek, korespondencji wewnętrznej lub też ustnych wyjaśnień pracowników przedsiębiorcy, które służyć mają potwierdzeniu podejrzenia organu ochrony konkurencji i konsumentów w zakresie naruszenia przepisów ustawy przez kontrolowany podmiot[822]. Zgodzić się jednocześnie należy z poglądem wyrażonym przez E. Modzelewską-Wąchal, zgodnie z którym kontrola u przedsiębiorcy dotyczyć także może weryfikacji wykonywania orzeczeń Prezesa UOKiK lub sądów[823]. Podkreślić jednocześnie należy, że przeprowadzenie przez Prezesa UOKiK czynności kontrolnych powinno mieć charakter wyjątkowy i następować powinno jedynie wówczas, gdy brak jest możliwości uzyskania potwierdzenia naruszenia przepisów uokik w inny sposób[824].

Czynności kontrolne, o których mowa w art. 105 uokik, mogą zostać podjęte przez organ ochrony konkurencji i konsumentów w toku postępowania prowadzonego przed Prezesem UOKiK. Oznacza to, że kontrola może zostać przeprowadzona zarówno na etapie postępowania wyjaśniającego, jak i postępowania właściwego, w tym postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Zaznaczyć jednocześnie w tym miejscu trzeba, że brak jest podstaw prawnych do podjęcia przez organ ochrony konkurencji i konsumentów działań o charakterze kontrolnym poza prowadzonym na podstawie ustawy postępowaniem[825].

---

[820] *Tamże*, s. 499.

[821] W literaturze przedmiotu wskazuje się, że nadzór sprowadza się do możliwości wpływania, poprzez zastosowanie odpowiednich środków nadzorczych, na działalność organów podporządkowych (por. J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 346; W. Dawidowicz, *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974, s. 105, A. Filipowicz, *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1984, s. 15 i n.

[822] B. Turno [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 1221 i n.

[823] Por. E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 235.

[824] Tak również: M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 197 i n.

[825] Tak m.in.: M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 954.

Tym samym brak jest uzasadnienia dla przyjęcia stanowiska zaprezentowanego w jednym z orzeczeń Sądu Antymonopolowego, w którym to stwierdzono, że przeprowadzenie kontroli u przedsiębiorcy nie wymaga uprzedniego wszczęcia postępowania administracyjnego i zawiadomienia o tym fakcie przedsiębiorcy[826]. Przyjęcie opisanej powyżej koncepcji doprowadziłoby do sytuacji, w której istotnie ograniczone zostałyby uprawnienia przysługujące kontrolowanemu przedsiębiorcy, bowiem kontrolowany organ mógłby podejmować działania nieobjęte jakimkolwiek ograniczeniem przedmiotowym, które obecnie wyznaczone jest przez ramy prowadzonego postępowania.

Warto w tym miejscu odnieść się do stosowanej przez organ ochrony konkurencji i konsumentów praktyki, zgodnie z którą instytucja kontroli u przedsiębiorcy wykorzystywana jest w szczególności w trakcie postępowania wyjaśniającego. Jakkolwiek zgodzić się należy z argumentem dotyczącym skuteczności takich działań na wstępnym etapie działań prowadzonych w danej sprawie przez Prezesa UOKiK, wynikającym również z elementu „zaskoczenia" przedsiębiorcy przeprowadzeniem u niego kontroli[827], to jednak pamiętać należy, że tak dalece idąca ingerencja organu administracji publicznej (Prezesa UOKiK) w swobodę działalności gospodarczej powinna być uzasadniona szczególnym interesem publicznym, a kontrolowanemu przedsiębiorcy przysługiwać powinny dodatkowe uprawnienia związane z ochroną swoich praw. Pamiętać w tym miejscu należy, że w odniesieniu do postępowania wyjaśniającego istotne wątpliwości budzi sposób zagwarantowania przez ustawodawcę realizacji zasady sprawiedliwości proceduralnej. Sformułować zatem można wniosek, zgodnie z którym, jakkolwiek na gruncie ustawy przeprowadzenie kontroli u przedsiębiorcy na etapie postępowania wyjaśniającego jest możliwe, to jednak Prezes UOKiK powinien w tym zakresie kierować się szczególną ostrożnością przy wyborze tej formy pozyskiwania materiału dowodowego w sprawie.

W ostatnim czasie zaobserwować można istotny wzrost wykorzystania przez Prezesa UOKiK instrumentu kontroli u przedsiębiorcy w toku postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów[828]. Wydaje się, że potrzeba podjęcia takich, a nie innych działań ze strony organu ochrony konkurencji i konsumentów wynika ze stopnia złożoności spraw prowadzonych przez ten organ, a także – coraz częściej – istnienia dowodów potwierdzających naruszenie przez przedsiębiorców zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik w formie, do której dostęp możliwy jest wyłącznie poprzez podjęcie czynności, o których mowa w art. 105a

[826] Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 16 grudnia 1998 r., XVII Ama 62/98, Wokanda 2000, Nr 4.
[827] M. Bernatt, G. Materna [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1214 i n.
[828] Por. Sprawozdanie z działalność UOKiK za 2016 r., s. 12;

ust. 1 uokik (np. wiadomości e-mail lub innych dokumentów wewnętrznych). Jednocześnie zasadne wydaje się stwierdzenie, że uzyskanie niezbędnych informacji i dokumentów w trakcie kontroli u przedsiębiorcy przyczynia się do przyspieszenia procedowania w danej sprawie. W takiej sytuacji Prezes UOKiK niemalże automatycznie otrzymuje dostęp do danych, w przypadku żądania których na podstawie art. 50 ust. 1 uokik konieczne byłoby wyznaczenie przedsiębiorcy odpowiedniego terminu na ich przekazanie[829].

Na marginesie warto zasygnalizować, że w odniesieniu do czynności tak silnie ingerujących w swobodę działalności gospodarczej jak kontrola, w przeciwieństwie do postępowań antymonopolowych, w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów Prezes UOKiK nie może przeprowadzić przeszukania. Wprawdzie intencją ustawodawcy we wprowadzeniu tej instytucji było wprowadzenie mechanizmu przyznającego organowi ochrony konkurencji i konsumentów dodatkowe uprawnienie w najcięższych przypadkach naruszenia prawa konkurencji, to jednak obecnie takie zróżnicowanie poszczególnych rodzajów postępowań przed Prezesem UOKiK nie znajduje uzasadnienia.

5.4.2 Przekrojowa analiza przebiegu czynności kontrolnych

Prezes UOKiK, działając na podstawie art. 105a ust. 1 uokik, może podjąć czynności kontrolne w stosunku do każdego przedsiębiorcy, nie zaś wyłącznie do strony postępowania[830]. Przyjęcie w tym zakresie szerokiej definicji przedsiębiorcy wydaje się o tyle uzasadnione, że chociażby w przypadku postępowania wyjaśniającego, w toku którego – jak wskazano powyżej – stosunkowo często przeprowadzane są kontrole, występuje co prawda „podmiot zainteresowany", któremu jednak nie można przypisać statusu strony postępowania.

Przed podjęciem czynności kontrolnych w stosunku do przedsiębiorcy, niezbędne wydaje się podjęcie przez Prezesa UOKiK odpowiedniej decyzji w tym zakresie, a także określenie celu, jaki osiągnięty powinien zostać w trakcie kontroli (np. potwierdzenie konkretnej informacji, zdobycie określonego rodzaju dowodu uzasadniającego postawienie przedsiębiorcy zarzutu naruszenia przepisów ustawy). Opisane powyżej czynności, jakkolwiek podejmowane w bezpośrednim związku z prowadzonym postępowaniem, powinny jednak przybierać charakter

[829] Warto rownież wskazać, że samo wezwanie przedsiębiorcy do przekazania Prezesowi UOKiK takich informacji lub dokumentów, nie jest równoznaczne z ich uzyskaniem. Ryzyko ewentualnego uchylenia się przedsiębiorcy od przekazania (często dla niego niekorzystnych) takich danych, niemalże całkowicie eliminowane jest w przypadku podjęcie kontroli u przedsiębiorcy (wyłączając oczywiście sytuacje, w których przedsiębiorca świadomie niszczy lub odmawia Prezesowi UOKiK dostępu do takich danych).
[830] Tak m.in. C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 870.

wewnętrzny. Ich celem powinno być wyłącznie usprawnienie przebiegu kontroli u przedsiębiorcy.

Podstawą dokonania czynności kontrolnych jest posiadanie przez upoważnionego pracownika UOKiK lub Inspekcji Handlowej upoważnienia do przeprowadzenia lub udziału w kontroli[831]. Ustawa w sposób wyczerpujący określa zakres informacji, jakie powinny znaleźć się w tym dokumencie, okazywanym kontrolowanemu przedsiębiorcy bezpośrednio przed rozpoczęciem kontroli, wskazując na takie elementy jak: (i) oznaczenie organu kontroli; (ii) wskazanie podstawy prawnej kontroli; (iii) datę i miejsce wystawienia upoważnienia; (iv) imię i nazwisko, stanowisko kontrolującego oraz numer jego legitymacji służbowej; (v) oznaczenie kontrolowanego przedsiębiorcy; (vi) określenie zakresu przedmiotowego kontroli, w tym okresu objętego kontrolą; (vii) określenie daty rozpoczęcia kontroli i przewidywanej daty jej zakończenia; (viii) podpis osoby udzielającej upoważnienia, ze wskazaniem zajmowanego stanowiska lub pełnionej funkcji; (ix) pouczenie o prawach i obowiązkach kontrolowanego przedsiębiorcy (por. art. 105a ust. 4 uokik).

Podnieść w tym miejscu należy, że zgodnie z art. 48 ust. 11 pkt 5 ustawy – Prawo przedsiębiorców, w odniesieniu do kontroli podejmowanej w toku postępowania przed Prezesem UOKiK nie stosuje się przepisów dotyczących obowiązku zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze przeprowadzenia przez organ ochrony konkurencji i konsumentów czynności kontrolnych. Przyjęcie takiego rozwiązania wydaje się o tyle uzasadnione, że uprzednie poinformowanie przedsiębiorcy o wszczęciu wobec niego kontroli pozwoliłoby mu na ewentualne poczynienie działań zaradczych, mających na celu wyeliminowanie możliwości zapoznania się przez kontrolujących z informacjami i dokumentami, które uzasadniałyby podjęcie przez Prezesa UOKiK odpowiednich działań. Poza tym, zgodzić należy się ze stwierdzeniem, że tylko niezapowiedziana kontrola pracowników UOKiK lub Inspekcji Handlowej pozwala na osiągnięcie zamierzonego celu podejmowanych czynności kontrolnych[832].

Czynności kontrolne u przedsiębiorcy rozpoczynają się od doręczenia upoważnienia do przeprowadzenia kontroli przedsiębiorcy[833]. Upoważnienie to może być doręczone zarówno kontrolowanemu, jak i osobie przez niego upoważnionej (por. art. 105a

[831] Podkreślić w tym miejscu trzeba, że nieco inaczej uregulowana została kwestia przeprowadzenia kontroli w toku postępowania antymonopolowego, w szczególności postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, prowadzonych dodatkowo na podstawie art. 101 i 102 TfUE. Niemniej jednak, z uwagi na główny temat niniejszej rozprawy, szczegółowe omówienie tych kwestii zostało celowo pominięte.
[832] B. Turno [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 1121 i n.; K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 210.
[833] M. Bernatt, G. Marerna [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1229.

ust. 6 uokik), przez którą w doktrynie rozumie się osobę nieupoważnioną co prawda do reprezentowania przedsiębiorcy, lecz umocowaną do podejmowania działań w imieniu kontrolowanego przedsiębiorcy w trakcie trwania kontroli[834]. Ustawa reguluje także sytuację, w której czynności kontrolne podejmowane są pod nieobecność kontrolowanego lub osoby przez niego upoważnionej, wskazując na możliwość okazania upoważnienia oraz legitymacji służbowej innemu pracownikowi kontrolowanego, który może zostać uznany za osobę czynną w lokalu przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 97 kc, lub innemu świadkowi, któremu towarzyszyć powinien funkcjonariusz publiczny. Podkreślić jednocześnie należy, że po samym okazaniu wskazanym powyżej podmiotom upoważnienia oraz legitymacji służbowej, kontrolujący ma obowiązek doręczyć te dokumenty kontrolowanemu niezwłocznie, jednak nie później niż trzeciego dnia od wszczęcia kontroli. Zgodzić się należy z występującym w doktrynie poglądem, że przyjęcie przez ustawodawcę rozwiązania, zgodnie z którym osoba, której kontrolujący może okazać upoważnienie do kontroli oraz legitymację służbową, spełniać musi jednocześnie dwa warunki: (i) posiadać status pracownika kontrolowanego przedsiębiorcy; oraz (ii) być osobą czynną w lokalu przedsiębiorstwa, rodzi istotne problemy praktyczne[835], związane z brakiem możliwości rozpoczęcia czynności kontrolnych w sytuacji, w której w kontrolowanym miejscu wykonywania działalności przez przedsiębiorcę brak jest osób spełniających ww. wymogi.

Omawiając przebieg kontroli u przedsiębiorcy prowadzonej na podstawie uokik, warto wskazać na uprawnienie Prezesa UOKiK, do zajęcia akt, ksiąg, wszelkiego rodzaju pism, dokumentów, korespondencji lub informatycznych nośników danych, urządzeń zawierających dane informatyczne oraz innych przedmiotów mogących stanowić dowód w sprawie, na czas niezbędny do przeprowadzenia kontroli, jednakże nie dłuższy niż 7 dni (por. art. 105g ust. 1 uokik). Podejmując decyzję o zajęciu ww. przedmiotów, organ ochrony konkurencji i konsumentów wydaje postanowienie, w odniesieniu do którego, zgodnie z art. 105g ust. 3 uokik, przysługuje kontrolowanemu przedsiębiorcy zażalenie do SOKiK. Zgodzić należy się z poglądem wyrażonym przez K. Róziewicz-Ładoń, że przyznanie organowi ochrony konkurencji i konsumentów takiego uprawnienia, miało na celu usprawnienie przebiegu trwającej kontroli, a także zabezpieczenie skuteczności trwających czynności kontrolnych[836].

Istotnym elementem kontroli prowadzonej na podstawie uokik jest protokół kontroli. Głównym założeniem protokolarności kontroli u przedsiębiorcy jest realizacja określonej w art. 14 kpa zasady pisemności postępowania administracyjnego. Ponadto, protokół kontroli pełni funkcję

[834] K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 239.
[835] B. Turno [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 1263.
[836] K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 251.

gwarancyjną dla przedsiębiorcy, zabezpieczając go przed ewentualnymi nieprawidłowościami w przebiegu kontroli[837]. Wydaje się jednak, że z proceduralnego punktu widzenia istotą protokołu kontroli u przedsiębiorcy jest „odzwierciedlenie" poczynionych w trakcie czynności kontrolnych ustaleń odnośnie do materiału dowodowego w danej sprawie[838]. Bowiem to na podstawie informacji zawartych w protokole kontroli, oraz wynikających z dołączonych do niego załączników, Prezes UOKiK podejmować będzie rozstrzygnięcie w danej sprawie.

Obligatoryjne elementy protokołu kontroli określone zostały w art. 105j ust. 2 i 3 uokik. Wskazany w ustawie katalog elementów protokołu kontroli ma charakter otwarty[839]. Niektórzy z autorów wskazują, że taki sposób uregulowania tej materii umożliwia Prezesowi UOKiK wskazanie w protokole kontroli innych istotnych w danej sprawie okoliczności, takich jak np. wzmianka o oświadczeniu przedsiębiorcy w zakresie istotnego zakłócenia działalności gospodarczej przedsiębiorcy poprzez prowadzenie czynności kontrolnych[840].

Zasadniczo, zgodnie z art. 105k ust. 1 uokik, protokół kontroli powinien być podpisany przez kontrolującego i kontrolowanego. Kontrolowanemu przedsiębiorcy przysługuje, w terminie 7 dni od dnia przedstawienia mu protokołu kontroli, uprawnienie do przedstawienia, na piśmie, do niego zastrzeżeń. Zgłoszenie takich zastrzeżeń, jak trafnie wskazuje się w piśmiennictwie, jest jedyną możliwością wywarcia przez kontrolowanego przedsiębiorcę wpływu na ostateczną treść protokołu[841]. Instytucja zastrzeżeń do protokołu pełni również gwarancyjną dla kontrolowanego przedsiębiorcy, bowiem podmiot ten może w taki sposób skutecznie realizować przysługujące mu prawo do obrony i wskazać na ewentualne uchybienia proceduralne dokonywane przez kontrolującego[842]. M. Sieradzka wskazuje na następujące możliwości działań podejmowanych przez kontrolującego na skutek złożenia zastrzeżeń do protokołu przez kontrolowanego przedsiębiorcę: (i) uznanie prawidłowości protokołu i wyrażenie braku zastrzeżeń do protokołu – wyrażenie bezzasadności zastrzeżeń; (ii) podjęcie dodatkowych czynności kontrolnych, zmierzających do zmiany lub uzupełnienia odpowiedniej części protokołu w przypadku wyrażenia zasadności zastrzeżeń[843].

Jakkolwiek przepisy ustawy wymagają od przedsiębiorcy podpisania protokołu kontroli, to jednak dysponuje on uprawnieniem do odmowy jego podpisania. W takiej sytuacji w protokole kontroli kontrolujący powinien dokonać odpowiedniej adnotacji wskazującej

[837] Por. B. Turno [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 1354 i n.
[838] G. Materna [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1276.
[839] M. Sieradzka [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 992.
[840] K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 272.
[841] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 907 i n.
[842] G. Materna [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1280.
[843] M. Sieradzka [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 993.

na przyczynę braku podpisu kontrolowanego. Warto jednocześnie wskazać, że przedsiębiorca w żaden sposób nie jest zobowiązany do uzasadniania odmowy podpisania protokołu, a dokonanie takiej czynności nie stanowi podstawy do nałożenia na niego kary pieniężnej za niewspółdziałanie w toku kontroli[844]. Jednocześnie podkreślić należy, że brak podpisu kontrolowanego przedsiębiorcy nie skutkuje nieważnością dokonanych czynności kontrolnych i ustaleń poczynionych w ich trakcie[845].

Analizując przebieg kontroli prowadzonej na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, wskazać należy na uprawnienia przysługujące kontrolowanemu przedsiębiorcy lub innemu podmiotowi bezpośrednio związane z dokonywanymi czynnościami kontrolnymi. W tym zakresie omówienia wymagają dwie instytucje przysługujące przedsiębiorcy: (i) sprzeciw wobec podjęcia i wykonywania czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów prawa, o którym mowa w art. 59 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców[846]; oraz (ii) zażalenie na czynności kontrolne, zgodnie z art. 105m ust. 1 uokik.

Uprawnienie do wniesienia przez kontrolowanego przedsiębiorcę sprzeciwu wynika z treści art. 105l uokik, który – w zakresie kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy – odsyła do przepisów rozdziału 5 ustawy – Prawo przedsiębiorców. Celem takiego sprzeciwu jest zagwarantowanie ochrony praw procesowych kontrolowanemu przedsiębiorcy[847]. Zasadniczą cechą sprzeciwu, o którym mowa w art. 59 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców, jest to, że jego wniesienie: (i) wstrzymuje czynności kontrolne przez organ kontroli; (ii) wstrzymuje bieg czasu trwania kontroli (por. 59 ust. 5 ustawy – Prawo przedsiębiorców). Przedmiot sprzeciwu dotyczyć może takich sytuacji jak np. prowadzenie czynności kontrolnych w sposób wykraczający poza zakres wskazany w upoważnieniu, czy też naruszenie obowiązków dotyczących doręczania przedsiębiorcy upoważnień oraz okazywania dokumentów uprawniających do przystąpienia do wykonywania czynności kontrolnych[848]. Sprzeciw taki może zostać złożony przez przedsiębiorcę w ciągu 3 dni roboczych od dnia wszczęcia kontroli przez organ lub wystąpienia przesłanki do wniesienia sprzeciwu (por. art. 59 ust. 3 ustawy – Prawo przedsiębiorców). Organ, wobec którego czynności kontrolnych wyrażono sprzeciw, rozpatruje go w terminie 3 dni od dnia otrzymania oraz wydaje jedno z następujących postanowień: (i) o odstąpieniu od czynności kontrolnych; (ii) o kontynuowaniu czynności

[844] C. Banasiński (red.) E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 915.
[845] Tak m.in. G. Materna [w:] T. Skoczny (red.), s. 1278. Podobne stanowisko wyrażone zostało przez Najwyższy Trybunał Administracyjny w wyroku z dnia 24 września 1937 r., l. rej. 2971/34.
[846] Wskazać w tym miejscu należy, że regulacja obowiązującej obecnie ustawy – Prawo przedsiębiorców w zasadniczym zakresie odpowiada przepisom, które regulowały kwestie sprzeciwu wobec podjęcia i wykonywania czynności kontrolnych z naruszeniem przepisów w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.
[847] C. Kosikowski, *Ustawa…*, s. 546.
[848] G. Materna [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1285.

kontrolnych (por. art. 59 ust. 7 ustawy – Prawo przedsiębiorców). Jednocześnie wydanie przez organ jednego z ww. postanowień otwiera kontrolowanemu przedsiębiorcy możliwość wniesienia, w terminie 3 dni od dnia doręczenia postanowienia, zażalenia do właściwego organu, który rozstrzyga je w terminie 7 dni od dnia jego wniesienia, oraz wydaje postanowienie: (i) o utrzymaniu w mocy zaskarżonego postanowienia; bądź (ii) o uchyleniu zaskarżonego postanowienia i odstąpieniu od czynności (por. art. 59 ust. 9 ustawy – Prawo przedsiębiorców).

Szczególną formą ochrony praw kontrolowanego przedsiębiorcy jest możliwość wniesienia zażalenia na czynności kontrolne, o którym mowa w art. 105m ust. 1 uokik. W doktrynie wskazuje się, że zażalenie to jest dodatkowym środkiem ochrony podmiotów, w których posiadaniu znajdują się podlegające zajęciu nośniki danych, i których prawa jednocześnie poprzez czynności kontrolne zostały naruszone[849]. Zdaniem B. Turno, legitymacja czynna do wniesienia takiego zażalenia przysługuje wyłącznie właścicielowi systemów informatycznych zawierających dane kontrolowanego przedsiębiorcy[850]. Zażalenie wnosi się w terminie 7 dni od dnia dokonania czynności kontrolnych do SOKiK, za pośrednictwem Prezesa UOKiK (por. art. 105m ust.1 i 3 uokik). Co jest szczególnie istotne, wniesienie zażalenia, zgodnie z art. 105m ust. 2 uokik, w odróżnieniu do sprzeciwu wniesionego na podstawie ustawy – Prawo przedsiębiorców, nie powoduje wstrzymania czynności kontrolnych. Uwzględnienie zażalenia przez sąd wiąże się z brakiem możliwości wykorzystania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów dowodów uzyskanych na skutek przeprowadzonej zaskarżonej czynności (por. art. 105m ust. 5 uokik)[851].

5.4.3 Kontrola w trybie art. 105 ia uokik (tzw. tajemniczy klient)

Wraz z nowelizacją ustawy, która weszła w życie z dniem 16 kwietnia 2016 r., Prezes UOKiK otrzymał uprawnienie do przeprowadzenia w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów kontroli w trybie tzw. tajemniczego klienta. Zgodnie z art. 105ia ust. 1 uokik, kontrolujący może w trakcie takiej kontroli podjąć czynności zmierzające do zakupu towaru w celu uzyskania informacji mogących stanowić dowód w sprawie stosowania przez przedsiębiorcę praktyk naruszających zbiorowe interesy

[849] G. Materna [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1288.
[850] B. Turno [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 1365.
[851] Rozwiązanie to zdaje się realizować przyjęte w orzecznictwie stanowisko, zgodnie z którym informacje i dokumenty uzyskane na skutek kontroli prowadzonej z naruszeniem prawa nie mogą stanowić dowodu w sprawie (por. m.in. wyrok SN z dnia 19 września 2009 r., sygn. III SK 5/09, niepubl.).

konsumentów[852]. Zasadniczym celem wprowadzenia tego instrumentu było zwiększenie skuteczności działań Prezesa UOKiK w zakresie ochrony zbiorowych interesów konsumentów poprzez „uszczelnienie" systemu ochrony konsumentów[853].

Zasadniczą różnicą czynności podejmowanych na podstawie art. 105ia uokik w porównaniu do przeprowadzanej na podstawie art. 105a uokik kontroli u przedsiębiorcy jest tajność działań podejmowanych przez kontrolującego[854]. Wydaje się, że jakkolwiek takie rozwiązanie może budzić pewne obawy u przedsiębiorców, wynikające z elementu ich zaskoczenia[855], to jednak niezapowiedziana wizyta kontrolującego lub osoby upoważnionej do udziału w kontroli zdecydowanie zwiększa prawdopodobieństwo skuteczności podjętych działań i uzyskanie dowodu w sprawie stosowania przez przedsiębiorcę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Odnieść się w tym miejscu należy także do wskazanych w ustawie przesłanek zastosowania przez Prezesa UOKiK instytucji tajemniczego klienta. Zgodzić się należy z M. Sieradzką, że wykorzystanie narzędzia, o którym mowa w art. 105ia ust. 1 uokik, możliwe jest po spełnieniu następujących przesłanek: (i) wystąpienie celu takiej kontroli, tj. konieczność uzyskania dowodu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów; (ii) przeprowadzenie czynności kontrolnych w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów; (iii) konieczność uzyskania zgody SOKiK[856].

Ustawa w sposób bardzo ogólny określa cel zastosowania instytucji „tajemniczego klienta", wskazując jedynie na „uzyskanie informacji mogących stanowić dowód w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów". Wprowadzenie przez ustawodawcę takiego rozwiązania prowadzi do sytuacji, w której czynności kontrolne, o których mowa w art. 105ia ust. 1 uokik, mogą być podejmowane wówczas, gdy Prezes UOKiK posiada już jakiekolwiek informacje wskazujące na podejrzenie stosowania przez przedsiębiorcę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, a przeprowadzenie kontroli w tym trybie ma na celu uzyskanie informacji potwierdzających bądź nie zakwestionowane przez Prezesa UOKiK zachowanie przedsiębiorcy. Należy zgodzić się w tym miejscu z poglądem

[852] Warto w tym miejscu wskazać, że podobne instytucje funkcjonują już na gruncie takich ustaw jak: ustawy z dnia 15 grundia 2000 r. o Inspekcji Handlowej, czy ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

[853] Por. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr , Sejm VII kadencji), s. 1.

[854] M. Sieradzka [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa…*, Komentarz do art. 105ia uokik, Nb 11.

[855] Por. M. Burnecka-Szczepańska, *Nowe kompetencje Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów – instytucja tajemniczego klienta (mystery shopper)* [w:] M. Czarnecka (red.), T. Skoczny (red.), *Prawo konsumenckie w praktyce*, Warszawa 2016, s. 123.

[856] M. Sieradzka [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa...*, Komentarz do art. 105ia uokik, Lex/el. 2016.

wyrażonym w doktrynie, że poprzez samo określenie celu przeprowadzenia kontroli w trybie tzw. „tajemniczego klienta", ustawa nie określa przesłanek umożliwiających zastosowanie tej instytucji[857].

Kolejną przesłanką dopuszczalności dokonania czynności zmierzających do zakupu towaru, o których mowa w art. 105ia ust. 1 uokik, jest prowadzenie przez Prezesa UOKiK postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w toku którego takie czynności mogłyby zostać podjęte. Odnotować w tym miejscu trzeba, że w literaturze przedmiotu wskazuje się na możliwość zastosowania instytucji tzw. „tajemniczego klienta" również w toku postępowania wyjaśniającego, mającego na celu m.in. wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów[858]. Taki pogląd nie zasługuje jednak na aprobatę. Po pierwsze bowiem wskazać należy, że ustawodawca w art. 105ia ust. 1 uokik posłużył się określeniem „sprawy praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów". Nie sposób uznać jednocześnie, że taka „sprawa" występuje na etapie postępowania wyjaśniającego, bowiem w toku tego postępowania Prezes UOKiK analizuje konkretne zachowanie, stan faktyczny lub zdarzenie występujące na rynku. W postępowaniu brak jest podmiotu, któremu można przypisać status strony postępowania, oraz jednocześnie zarzucić stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Po drugie, zastosowanie instytucji „tajemniczego klienta" w postępowaniu wyjaśniającym budzić może uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia realizacji zasady sprawiedliwości proceduralnej.

Kontrolowany w trybie art. 105ia ust. 1 uokik przedsiębiorca, jakkolwiek posiadający uprawnienia wynikające z jego statusu w czynnościach kontrolnych, nie posiada statusu strony postępowania, a więc nie dysponuje gwarancjami proceduralnymi wynikającymi m.in. z zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Wprawdzie zgodzić się należy z argumentami przedstawicieli doktryny wyrażającymi pogląd o zasadności zastosowania art. 105ia ust. 1 uokik także w toku postępowania wyjaśniającego, dotyczącymi skuteczności czynności kontrolnych zwłaszcza na wczesnym etapie procedowania przez Prezesa UOKiK w danej sprawie, to podkreślić należy, że zastosowanie instytucji tzw. „tajemniczego klienta" zawsze wiązać się będzie z elementem zaskoczenia dla przedsiębiorcy. Nie wydaje się trafne spostrzeżenie, że w toku tzw. postepowania właściwego przedsiębiorca, któremu zarzuca się stosowanie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, może być przygotowany na przeprowadzenie

[857] A. Piszcz [w:] M. Namysłowska (red.), A. Piszcz (red.), *Ustawa…*, s. 153.
[858] Tak m.in.: A. Piszcz [w:] M. Namysłowska (red.), A. Piszcz (red.), *Ustawa…*, s. 154, Nb 6; B. Turno [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 1342; E. Mandrosz, *„Tajemniczy klient"* internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny, 2016, nr 1 (15), s. 58.

przez Prezesa UOKiK czynności zmierzających do zakupu. Wskazać bowiem należy, że zastosowanie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów tej instytucji co do zasady powinno mieć charakter subsydiarny w stosunku do innych dowodów w sprawie lub wyjątkowy, jeżeli brak jest możliwości wykazania, że dany przedsiębiorca rzeczywiście narusza zakaz stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Ostatnią przesłanką uzasadniającą podjęcie przez Prezesa UOKiK czynności, o których mowa w art. 105ia ust. 1 uokik, jest bezwzględny obowiązek uzyskania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów zgody SOKiK na dokonanie tej formy kontroli. Sąd antymonopolowy wyraża taką zgodę, na wniosek Prezesa UOKiK, w ciągu 48 godzin w formie niezaskarżalnego postanowienia (art. 105ia ust. 5 uokik). Zgodzić się w tym miejscu należy z wyrażoną w piśmiennictwie krytyką braku określenia jakichkolwiek przesłanek wyrażenia bądź nie przez SOKiK zgody na zastosowanie instytucji tajemniczego klienta[859]. Jakkolwiek słuszne jest przypuszczenie, że Prezes UOKiK we wniosku o wyrażeniu zgody na przeprowadzenie kontroli w trybie art. 105ia ust. 1 uokik wskazywać będzie uzasadnienie konieczności zastosowania tego uprawnienia, to jednak za niezbędne uznać należałoby wskazanie w ustawie okoliczności, które będą brane pod uwagę przez SOKiK, przy podejmowaniu rozstrzygnięcia w przedmiocie wyrażenia zgody na dokonanie takiej formy kontroli.

Cechą charakterystyczną kontroli przeprowadzanej w trybie tzw. tajemniczego klienta jest możliwość utrwalania przebiegu czynności za pomocą urządzeń rejestrujących obraz lub dźwięk bez informowania kontrolowanego (por. art. 105ia ust. 3 uokik). Co jednak istotne, zarejestrowanie przebiegu czynności kontrolnych również wymaga uprzedniej zgody wyrażonej przez SOKiK (por. art. 105ia ust. 4 uokik). Jakkolwiek w praktyce utrwalony przebieg kontroli wzmacnia znaczenie dowodowe podjętych przez Prezesa UOKiK czynności, to jednak zgodzić się należy z wyrażonym w doktrynie poglądem, że takie rozwiązanie możne naruszać zagwarantowane w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka prawa do prywatności[860], zwłaszcza w sytuacji, w której ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów w żaden sposób nie reguluje kwestii związanych z wykorzystywaniem i ochroną wizerunku osób biorących udział w czynnościach kontrolnych.

Przechodząc do oceny przyznania Prezesowi UOKiK uprawnienia do przeprowadzenia czynności zmierzających do zakupu, stanowiących szczególną formę kontroli u przedsiębiorcy, wskazać należy na uzasadnione wątpliwości dotyczące sposobu uregulowania

[859] E. Mandrosz, *„Tajemniczy klient"…*, s. 57.
[860] B. Turno [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 1342.

tej instytucji w ustawie. Zgodzić się należy z prezentowanym w piśmiennictwie stanowiskiem, że instytucja tzw. „tajemniczego klienta" jest środkiem typowo operacyjnym, do którego stosowania powinny być upoważnione wyłącznie organy dochodzeniowo-śledcze[861], dysponujące odpowiednim zasobem kadrowym i organizacyjnym do skutecznego realizowania postawionych przed nimi zadań. Zawarte w uokik regulacje dotyczące omawianej instytucji ocenić należy jako niewystarczające i nieregulujące w sposób kompleksowy możliwości przeprowadzenia przez organ ochrony konkurencji i konsumentów czynności zmierzających do zakupu. Zdecydowanie negatywnie odnieść się należy do braku określenia konkretnych przesłanek, których zaistnienie wiązałoby się z możliwością zastosowania przez Prezesa UOKiK instytucji „tajemniczego klienta". Nieokreślenie tego rodzaju okoliczności poddaje pod wątpliwość zasadność wprowadzenia uprzedniej kontroli sądowej zastosowania tej instytucji, bowiem trudno wskazać, na jakich podstawach SOKiK wydawać będzie rozstrzygnięcie w przedmiocie wydania zgody na przeprowadzenie tych czynności. Wątpliwości budzić może również wprowadzenie w ustawie możliwości rejestrowania przebiegu czynności kontrolnych bez uprzedniego poinformowania kontrolowanego przedsiębiorcy lub jego pracowników. Jakkolwiek rozwiązanie takie wynika z charakteru tej kontroli, to jednak za niezbędną uznać trzeba konieczność ustawowego uregulowania kwestii związanych z ochroną wizerunku osób biorących udział w czynnościach kontrolnych.

Przypuszczać należy, że wskazane powyżej wątpliwości podziela sam Prezes UOKiK. Zaznaczyć bowiem trzeba, że od dnia wejścia w życie przepisów umożliwiających podjęcie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów czynności zmierzających do zakupu przeprowadzono jedynie kilka tego rodzaju kontroli[862].

5.4.4 Prawa i obowiązki kontrolowanego przedsiębiorcy

Kontrola u przedsiębiorcy prowadzona na podstawie przepisów uokik powinna opierać się na współdziałaniu kontrolowanego przedsiębiorcy z kontrolującym. Wynika to bezpośrednio z przepisów ustawy, która m.in. w art. 105e zobowiązuje kontrolowanego do zapewnienia

[861] E. Mandrosz, *„Tajemniczy klient"…*, s. 57.
[862] Z informacji uzyskanych z SOKiK wynika, że w okresie od 16 kwietnia 2016 r. do 3 sierpnia 2018 r. Prezes UOKiK jedynie 7 razy wystąpił do sądu o wyrażenie zgody na przeprowadzenie czynności, o których mowa w art. 105ia ust. 1 uokik (por. odpowiedź na wniosek o udostępnienie informacji publicznej z dnia 3 sierpnia 2018 r., sygn. BEZP-0153-1014/18).

kontrolującemu i innym podmiotom upoważnionym do udziału w kontroli warunków i środków niezbędne do sprawnego przeprowadzenia kontroli. Oparcie kontroli u przedsiębiorcy na zgodzie na jej przeprowadzenie i współpracy kontrolowanego z kontrolującym istotnie odróżnia tę instytucję od przeszukania[863]. W trakcie kontroli przedsiębiorca, u którego prowadzone są czynności kontrolne, posiada zarówno uprawnienia, jak i obowiązki względem kontrolującego.

Zasadniczo ustawa nie określa praw przysługujących kontrolowanemu przedsiębiorcy, bowiem jej regulacje skupiają się bardziej na określeniu uprawnień kontrolujących. Niemniej jednak, poprzez odesłanie zawarte w art. 105l ustawy, w odniesieniu do kontroli u przedsiębiorcy, zastosowanie znajdą gwarancje procesowe przyznane kontrolowanym podmiotom obowiązujące na gruncie ustawy – Prawo przedsiębiorców[864]. Jako najważniejsze uprawnienia przysługujące kontrolowanemu przedsiębiorcy wskazać można: (i) prawo dochodzenia odszkodowania za poniesioną szkodę w wyniku przeprowadzenia czynności kontrolnych z naruszeniem prawa (por. art. 46 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców); (ii) konieczność zapewnienia, aby czynności kontrolne przeprowadzane były w sposób sprawny i możliwie niezakłócający prowadzenia działalności gospodarczej przez kontrolowanego przedsiębiorcę (por. art. 52 ustawy – Prawo przedsiębiorców); (iii) prawo do przeprowadzenia czynności kontrolnych w dniach i w godzinach, w których kontrolowany przedsiębiorca prowadzi działalność gospodarczą; (iv) wprowadzenie instytucji sprzeciwu, którego wniesienie powoduje wstrzymanie czynności kontrolnych (por. art. 49 ust. 1 ustawy – Prawo przedsiębiorców).

Zdecydowanie bardziej kompleksowo ustawa reguluje obowiązki przedsiębiorcy, w stosunku do którego prowadzone są czynności kontrolne. Zgodnie z art. 105b ust. 1 uokik, kontrolowany przedsiębiorca zobowiązany jest do zapewnienia kontrolującemu oraz innej osobie upoważnionej do udziału w kontroli: (i) wstępu na grunt, oraz do budynków, lokali lub innych pomieszczeń oraz środków transportu; (ii) udostępniania akt, ksiąg, wszelkiego rodzaju pism, dokumentów oraz ich odpisów i wyciągów, korespondencji oraz innych materiałów mogących zawierać istotne dla sprawy informacje; (iii) możliwości sporządzania z materiałów i korespondencji notatek; (iv) kopii lub wydruków materiałów, korespondencji oraz informacji zgromadzonych na innych nośnikach, urządzeniach lub w systemach teleinformatycznych; (v) możliwości uzyskania ustnych wyjaśnień dotyczących przedmiotu

[863] G. Materna [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1217.

[864] Pamiętać jednak należy, że w trakcie kontroli u przedsiębiorcy prowadzonej na podstawie uokik, zastosowanie znajdą jedynie te gwarancje proceduralne, które nie zostały wyłączone w ustawie – Prawo przedsiębiorców, lub ich realizacja nie jest niemożliwa z uwagi na charakter kontroli prowadzonej w toku postępowania przed Prezesem UOKIK.

kontroli od kontrolowanego, osoby przez niego upoważnionej, posiadacza lokalu mieszkalnego, nieruchomości lub środka transportu, w którym mogą być przechowywane istotne z punktu widzenia kontrolującego materiały (vi) udostępniania i wydania przedmiotów mogących stanowić dowód w sprawie. Dodatkowo, tak kontrolowany, jak i osoba przez niego upoważniona, posiadacz lokalu mieszkalnego, pomieszczenia, nieruchomości lub środka transportu, w którym mogą być przechowywane istotne z punktu widzenia kontrolującego materiały, zobowiązani są do udzielania kontrolującemu żądanych przez niego informacji (por. art. 105d ust. 1 pkt 1 uokik).

Jednocześnie wskazać należy, że kontrolowanemu przysługuje prawo odmowy udzielenia informacji lub współdziałania w toku kontroli, wyłącznie jeżeli mogłoby to narazić kontrolowanego lub jego małżonka, wstępnych, zstępnych, rodzeństwo oraz powinowatych w tej samej linii lub stopniu, jak również osoby pozostające w stosunku przysposobienia, opieki lub kurateli, a także osobę pozostającą we wspólnym pożyciu, na odpowiedzialność karną (por. art. 105d ust. 2 uokik). W doktrynie wskazuje się, że jakkolwiek treść wyżej przywołanego przepisu nieco różni się od treści podobnych przepisów zawartych chociażby w kpc, to jednak uzasadniona byłaby jego wykładnia w taki sposób, jaki ma to miejsce na gruncie m.in. procedury cywilnej[865].

Kontrolowany przedsiębiorca zobowiązany jest także do ułatwienia przebiegu kontroli. W tym celu na takiego przedsiębiorcę zostały nałożone takie obowiązki, jak np.: (i) sporządzanie we własnym zakresie kopii lub wydruków materiałów i korespondencji oraz informacji zgromadzonych na nośnikach, w urządzeniach lub systemach teleinformatycznych; (ii) zapewnienie możliwości samodzielnego zamkniętego pomieszczenia oraz wydzielenia miejsca do przechowywania dokumentów i zabezpieczonych przedmiotów (por. art. 105e ust. 1 uokik).

Warto w tym miejscu przyjrzeć się kwestii odpowiedzialności kontrolowanego przedsiębiorcy za brak współdziałania w toku kontroli. Ustawa przewiduje, w art. 107 ust. 2 pkt 3 uokik, możliwość nałożenia na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, kary pieniężnej w wysokości stanowiącej równowartość do 50.000.000 euro, jeżeli przedsiębiorca ten choćby nieumyślnie uniemożliwia lub utrudnia rozpoczęcie lub przeprowadzenie kontroli, w tym nie wykonuje nałożonych na niego ustawowych obowiązków. Jak wskazuje się w orzecznictwie, niewspółdziałanie przedsiębiorcy w toku kontroli, oznacza „brak wykonywania w sposób bezzwłoczny swoich obowiązków po przedstawieniu określonego żądania przez osoby

[865] Por. G. Materna [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1250.

kontrolujące”[866]. Dotychczas, w historii orzeczniczej Prezesa UOKiK, dyspozycja art. 107 ust. 2 pkt 3 uokik została wykorzystana m.in. w sytuacji dokonywania przez kontrolowanego zmian w treści żądanych przez niego dokumentów[867], czy też usunięcia przez pracownika kontrolowanego pliku dokumentu z pierwotnego miejsca na twardym dysku[868]. Zasygnalizować w tym miejscu należy również przypadek, w którym to Prezes UOKiK nałożył na przedsiębiorcę (operatora telekomunikacyjnego) karę pieniężną za utrudnianie przeprowadzenia kontroli, które polegało na 32-minutowym opóźnieniu w dopuszczeniu kontrolujących do przeprowadzenia czynności kontrolnych[869]. Analizując dotychczasowe orzecznictwo Prezesa UOKiK w zakresie braku współdziałania przedsiębiorcy w przebiegu kontroli, wskazać należy, że okoliczność ta rozumiana jest przez organ ochrony konkurencji i konsumentów stosunkowo szeroko. Mając zatem na uwadze, dolegliwe skutki niezastosowania się przedsiębiorcy do żądania kotrolującego, zasadne wydaje się stwierdzenie, że z punktu widzenia przedsiębiorcy, korzystniejsze wydaje się podjęcie – na etapie kontroli – współpracy z organem antymonopolowym.

5.5 Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

Pojęcie „tajemnicy przedsiębiorstwa” zdefiniowane zostało w art. 11 ust. 3 uznk, zgodnie z którym przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności[870].

[866] Tak m.in. wyrok SOKiK Konsumentów z dnia 20 marca 2015 r., Ama 136/11 – cytat za: D. Aziewicz, *Kontrola w toku postępowania przed Prezesem UOKiK*, iKAR 2016, nr 5(5), s. 131.
[867] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 19 kwietnia 2007 r., DOK-48/2007.
[868] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 28 listopada 2011 r., DOK-9/2011.
[869] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 4 listopada 2010 r., DOK-9/2010. Co istotne, jakkolwiek stwierdzone naruszenie przepisów uokik zostało potwierdzone przez SOKiK, to jednak nałożona przez Prezesa UOKiK kara została obniżona aż o 100% (por. wyrok SOKiK z dnia 20 marca 2015 r., XVII AmA 136/11 – treść wyroku dostępna jest na stronie www.uokik.gov.pl; dostęp na dzień 5 sierpnia 2018 r.).
[870] Szerzej na temat definicji „tajemnicy przedsiębiorstwa” por. m.in. P. Bogdalski, *Tajemnica przedsiębiorstwa – zagadnienia konstrukcyjne*, MoP 1997, Nr 6, s. 228 i n. Od „tajemnicy przedsiębiorstwa” odróżnić należy „tajemnicę przedsiębiorcy”, o której mowa w art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1330, t. j.). Zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie podnosi się, że pojęcie te obejmuje swoim zakresem szerszy zakres danych aniżeli informacje podlegające ochronie na gruncie uznk, bowiem nie muszą one przedstawiać „wartości gospodarczej” tak jak w przypadku tajemnicy przedsiębiorstwa (por. m.in. wyrok NSA z dnia 18 sierpnia 2016 r., I OSK 387/15, CBOSA; I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2016, Komentarz do art. 5, Lex/el.). Wydaje się jednak,

Wprowadzenie tej definicji wynika z konieczności wdrożenia do polskiego porządku prawnego przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/943 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych (tajemnic przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem[871].

Analizując treść ustawowej tajemnicy przedsiębiorstwa stwierdzić należy, że aby dana informacja mogła zostać uznana za tajemnicę przedsiębiorstwa konieczne jest spełnienie następujących przesłanek: (i) nie może być powszechnie znana albo łatwo dostępna; (ii) w stosunku do niej powinny zostać podjęte działania w celu utrzymania jej w poufności. Przywołana powyżej definicja znacznie odbiega od dotychczasowego rozumienia tajemnicy przedsiębiorstwa, które wymagało, aby taka informacja charakteryzowała się: (i) poufnością; (ii) brakiem ujawnienia; (iii) zabezpieczeniem informacji[872]. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że z uwagi na niedawną zmianę uznk[873] tylko częściową aktualność zachowują dotychczasowe poglądy judykatury i doktryny w tym zakresie, niemniej jednak ich przytoczenie uznać należy za uzasadnione.

W postępowaniu przed Prezesem UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów tajemnicę przedsiębiorstwa stanowić mogą takie informacje jak np.: wewnętrzne wytyczne dotyczące obsługi konsumentów[874], dane operacyjne związane z liczbą konsumentów korzystających z danej usługi[875], czy też wyniki finansowe stanowiące podstawę do obliczenia wysokości kary pieniężnej[876].

Ustawa przewiduje zasadniczo dwa środki ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów[877]. Pierwszym instrumentem jest możliwość ograniczenia prawa wglądu do materiału dowodowego zebranego w sprawie, który uregulowany został w art. 69 uokik. Drugą formą informacji wrażliwych

---

że z uwagi na objęcie tego rodzaju informacji ochroną na gruncie udip również tajemnica przedsiębiorcy podlegać będzie przepisom art. 69 i 71 uokik.

[871] Dz. Urz. UE z dnia 15 czerwca 2016 r. L 157, s. 1 i n.

[872] A. Michalak [w:] M. Zdyb (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 309.

[873] Szerzej na temat zmiany uznk por. W. Stefaniu, P. Karkowski, *Pojęcie tajemnicy przedsiębiorstwa oraz jej ochrona w polskim postępowaniu sądowym w świetle nowej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/943 z dnia 8 czerwca 2016 r.*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2017, Nr 3, s. 56-68; J. Affre, M. Kozak, A. Wawruch, *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniach przed Prezesem UOKiK*, iKAR 2018, nr 2(7), s. 85 i n.

[874] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 grudnia 2015 r. nr DDK 29/2015, s. 10

[875] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 27 grudnia 2016 r. nr DDK 20.2016, s. 16.

[876] Por. deyczja Prezesa UOKiK z dnia 29 grudnia 2017 r., nr DOIK-12/2017, s. 27.

[877] Zaznaczyć w tym miejscu należy, że w przypadku postępowań antymonopolowych, w tym w sprawach praktyk ograniczających konkurencję środków tych jest więcej, co wynika z możliwości zastosowania przez Prezesa UOKiK procedury dobrowolnego poddania się karze przez przedsiębiorcę (por. art. 70 uokik).

i istotnych z punktu widzenia przedsiębiorcy jest nałożony na pracowników UOKiK obowiązek ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, określony w art. 71 ust. 1 uokik.

Przed szczegółowym omówieniem możliwości ograniczenia prawa wglądu do materiału dowodowego w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zastanowić się należy nad praktycznym aspektem stosowania przez Prezesa UOKiK przepisów art. 69 i 71 uokik w trakcie tych postępowań. W doktrynie zgodnie wskazuje się, że celem wprowadzenia tych instrumentów do ustawy było „zapewnienie ochrony uzasadnionych interesów gospodarczych przedsiębiorców przed nieuczciwym wykorzystaniem posiadanych poufnych informacji przez osoby trzecie, w tym ich konkurentów"[878]. Odnosząc się do przytoczonego powyżej stanowiska, wskazać należy, że w postępowaniach w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów – w przeciwieństwie do postępowań antymonopolowych, w tym w sprawach praktyk ograniczających konkurencję – zasadniczo uczestniczy jeden przedsiębiorca będący stroną takiego postępowania[879]. W praktyce zatem ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów dotyczy np. możliwości wykorzystania przez Prezesa UOKiK posiadanych przez niego informacji m.in. w uzasadnieniu decyzji kończącej postępowanie w danej sprawie. Podkreślić bowiem należy, że w toku tego postępowania brak jest ryzyka ujawnienia informacji stanowiącej tajemnicę przedsiębiorstwa konkurentowi, będącemu również stroną postępowania. Niemniej jednak, z uwagi na konieczność zachowania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów należytego poziomu ochrony praw procesowych przysługujących przedsiębiorcom, ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa również w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających jest dość problematycznym zagadnieniem[880].

Zgodnie z art. 69 ust. 1 uokik, Prezes UOKiK może, w drodze postanowienia, w niezbędnym zakresie ograniczyć prawo wglądu do materiału dowodowego załączonego do akt sprawy, jeżeli udostępnienie tego materiału groziłoby ujawnieniem tajemnicy przedsiębiorstwa, jak również innych tajemnic podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów. Określone w tym przepisie uprawnienie dotyczy zatem nie tylko tajemnicy przedsiębiorstwa w

[878] J. Krüger [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 903; podobnie: E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 244; K. Kohutek [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa…*, s. 839.

[879] W latach 2016-2017 Prezes UOKiK wydał jedynie dwie decyzje kończące postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w których brały udział więcej niż jedna strona postępowania – przy czym zaznaczyć należy, że stronami takich postępowań byli członkowie spółki cywilnej (por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 19 września 2017 r. RLU Nr 6/17 oraz decyzja Prezesa UOKiK z dnia 9 marca 2016 r. Nr RBG – 3/2016). s

[880] Poza kwestiami materialnoprawnymi, postępowanie w sprawie ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa istotnie wpływa na czas trwania postępowania, zwłaszcza w sytuacji, w której przedsiębiorca zdecyduje się na zaskarżenie rozstrzygnięcia Prezesa UOKiK w tym zakresie (por. J. Affre, M. Kozak, A. Wawruch, *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniach przed Prezesem UOKiK*, iKAR 2018, nr 2(7), s. 61.

rozumieniu uznk, ale także innych informacji objętych ustawową ochroną, w tym np. tajemnicy statystycznej, tajemnicy bankowej, czy też tajemnicy ubezpieczeniowej.

Ograniczenie prawa wglądu do akt sprawy w zakresie objętym tajemnicą przedsiębiorstwa lub inną tajemnicą może, zgodnie z art. 69 ust. 1 uokik, nastąpić z urzędu lub na wniosek. Zgodzić się w tym miejscu należy z poglądem wyrażonym przez G. Materne, że podmiotem uprawnionym do złożenia takiego wniosku jest zarówno przedsiębiorca, będący stroną postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jak również każdy inny podmiot, który ma interes prawny w ochronie przekazanych Prezesowi UOKiK informacji[881]. Koncepcja przyjęcia tak szerokiego katalogu podmiotów uprawnionych do złożenia ww. wniosku wynika chociażby z tego, że, zgodnie z art. 50 ust. 3 uokik, nie tylko strona postępowania, ale także każdy inny podmiot, dysponujący istotnymi okolicznościami sprawy, może przekazywać Prezesowi UOKiK informacje i dokumenty stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa lub inną tajemnicę prawnie chronioną. Zatem nie sposób zgodzić się z poglądem, zgodnie z którym złożony przez przedsiębiorcę wniosek o ograniczenie wglądu jest bezprzedmiotowy, jeżeli złożony został w postępowaniu, w którym jest tylko jedna strona postępowania[882]. Podkreślić jednocześnie należy, że zgodnie z stanowiskiem wyrażanym w orzecznictwie, złożenie przez uprawniony podmiot wniosku o ograniczenie prawa wglądu do materiału dowodowego nie jest dla Prezesa UOKiK wiążące[883], bowiem organ ochrony konkurencji i konsumentów, zgodnie z dyspozycją art. 69 ust. 1 uokik, dysponuje uprawnieniem, a nie obowiązkiem do skorzystania z instrumentu określonego w ww. przepisie.

Ustawa nie określa niezbędnych elementów, jakie powinien zawierać wniosek o ograniczenie prawa wglądu. W celu wyeliminowania pojawiających się błędów w składanych Prezesowi UOKiK wnioskach, organ ochrony konkurencji i konsumentów opublikował *Informację o sposobie składania wniosków o ograniczenie prawa wglądu w postępowaniach*[884], w której wskazano, że wniosek takie powinien zawierać: (i) wniosek o ograniczenie prawa wglądu wraz z uzasadnieniem; oraz (ii) wersję pisma niezawierającą informacji objętych wnioskiem o ograniczenie prawa wglądu. Niewątpliwie podmiot, który składa taki wniosek, powinien precyzyjnie wskazać informacje, które – w jego ocenie – stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa lub inną tajemnicę prawnie chronioną[885]. W przypadku uznania przez

[881] G. Materna, *Ograniczenie prawa wglądu…*, s. 29.
[882] Takie stanowisko prezentowane jest m.in. przez Prezesa UOKiK.
[883] Por. postanowienie Sądu Antymonopolowego z dnia 15 maja 1996 r., XVII Amz 1/96, Wokanda 1997, Nr 10, poz. 55.
[884] Dokument dostępny jest na stronie: https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=13039 (dostęp na dzień 6 maja 2018 r.).
[885] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 670.

Prezesa UOKiK za niewystarczające uzasadnienie wniosku lub brak wskazania przez wnioskodawcę dokładnego zakresu informacji, do których dostęp miałby zostać ograniczony, zgodnie z art. 69 ust. 4 uokik, możliwe jest wezwanie takiego podmiotu do uzupełnienia braków formalnych wniosku, pod rygorem pozostawienie go bez rozpoznania.

Również Prezes UOKiK dysponuje uprawnieniem do ograniczenia, z urzędu, prawa wglądu do materiału dowodowego. Organ ochrony konkurencji i konsumentów, jak wskazano w orzecznictwie, powinien skorzystać z przysługującego mu prawa wówczas, gdy zachodzi potrzeba ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, podyktowana dodatkowo interesem publicznym, a brak jest odpowiedniego wniosku przedsiębiorcy lub innego podmiotu[886]. Niemniej jednak, jak trafnie podnosi się w doktrynie, zasadą powinno być ograniczanie prawa wglądu do materiału dowodowego na wniosek zainteresowanego podmiotu, nie zaś z urzędu[887]. Wydaje się, że pogląd taki jest o tyle uzasadniony, że to w interesie przedsiębiorcy leżeć powinno zabezpieczenie szczególnie wrażliwych informacji i dokumentów związanych z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą. Ponadto, Prezes UOKiK w tym zakresie dysponuje ograniczoną wiedzą co do charakteru przekazywanych przez przedsiębiorców informacji, co mogłoby doprowadzić do sytuacji, w której za tajemnicę przedsiębiorstwa lub inną tajemnicę prawnie chronioną uznany zostanie wystarczający bądź nie zakres informacji.

Złożenie przez przedsiębiorcę lub inny zainteresowany podmiot wniosku o ograniczenie prawa wglądu do materiału dowodowego oraz podjęcie przez Prezesa UOKiK decyzji w tym zakresie wszczyna postępowanie w sprawie ograniczenia prawa wglądu do materiału dowodowego, które w doktrynie nazwane jest „postępowaniem wpadkowym", o charakterze ubocznym względem postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów[888]. Na tym etapie procedowania organ ochrony konkurencji i konsumentów powinien rozważyć takie okoliczności jak: (i) stwierdzenie, czy wskazane przez przedsiębiorcę informacje rzeczywiście stanowią tajemnicę przedsiębiorstwa lub inną tajemnicę prawnie chronioną, lub czy zachodzi potrzeba ograniczenia przez Prezesa UOKiK, z urzędu, do materiału dowodowego; (ii) określenie zakresu ograniczenia. Podzielić jednocześnie należy wyrażany w doktrynie pogląd, zgodnie z którym przesłanką uznania bądź nie określonych informacji za tajemnicę przedsiębiorstwa nie jest waga materiału dowodowego[889].

[886] Por. postanowienie SOKiK z dnia 13 sierpnia 2003 r., sygn. XVII Amz 17/03, niepubl.
[887] E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 246; M. Bernatt [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 971.
[888] J. Krüger [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 908.
[889] Por. G. Materna, *Ograniczenie prawa wglądu…*, s. 33;

W przedmiocie ograniczenia prawa wglądu do materiału dowodowego Prezes UOKiK wydaje postanowienie, na którego, zgodnie z art. 69 ust. 3 uokik, przysługuje zażalenie do SOKiK.

Warto w tym miejscu wskazać, że jakkolwiek uprawnienie do zaskarżenia postanowienia Prezesa UOKiK w przedmiocie ograniczenia prawa wglądu do materiału dowodowego stanowi realizację gwarancji proceduralnych funkcjonujących na gruncie postępowania administracyjnego, to jednak stanowi ono istotną przeszkodę w sprawnym, merytorycznym rozstrzygnięciu sprawy przez organ ochrony konkurencji i konsumentów. W pierwszej kolejności podnieść trzeba, że wniesienie takiego zażalenia znacznie wydłuża czas procedowania w danej sprawie, zasadniczo o okres rozpatrywania przez SOKiK złożonego środka zaskarżenia. Dalej, stwierdzić należy, że takie zażalenie wiąże się z koniecznością przygotowania przez Prezesa UOKiK akt sprawy do przekazania sądowi, w tym m.in. potrzebą zabezpieczenia informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa, przygotowania – w celu umożliwienia dalszego procedowania w sprawie – kopii udostępnionych SOKiK dokumentów. Wydaje się, że w tym zakresie powinny zostać poczynione odpowiednie zmiany legislacyjne, które z jednej strony nadal utrzymają możliwość zaskarżania rozstrzygnięcia Prezesa UOKiK w przedmiocie ograniczenia prawa wglądu do materiału dowodowego, z drugiej jednak umożliwią – pomimo złożenia przez przedsiębiorcę lub inny zainteresowany podmiot zażalenia – sprawne i skuteczne procedowanie w sprawie, które w obecnym stanie prawnym jest istotnie utrudnione.

Inną formą ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest wynikający z mocy prawa[890] zakaz ujawniania przez pracowników UOKIK informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa lub inne tajemnice podlegające ochronie na podstawie odrębnych przepisów (por. art. 71 ust. 1 uokik). Zakres podmiotowy zakazu obejmuje tak pracowników UOKiK, jak i Inspekcji Handlowej, ale także inne podmioty biorące udział w kontroli prowadzonej na podstawie art. 105a ust. 1 uokik, w tym także funkcjonariuszy Policji i innych służb kontroli państwowej[891]. Ustawa precyzuje także, że zakazem tym nie są objęte informacje powszechnie dostępne, informacje o wszczęciu postępowania oraz informacje o wydaniu decyzji kończących postępowanie i ich ustaleniach (por. art. 71 ust. 2 uokik).

[890] M. Bernatt [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 988.
[891] por. J. Krüger [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), s. 912.

5.6 Faza końcowa postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

5.6.1 Szczegółowe uzasadnienie zarzutów (SUZ)

Począwszy od 1 września 2015 r. Prezes UOKiK w toku tzw. postępowań właściwych, w tym także w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, przed wydaniem merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie kieruje do przedsiębiorcy – strony postępowania szczegółowe uzasadnienie zarzutów (tzw. SUZ), w którym przedstawia szczegółowe uzasadnienie faktyczne i prawne stawianych przedsiębiorcy zarzutów[892].

Szczegółowe uzasadnienie zarzutów jest rozwiązaniem powszechnie stosowanym przez Komisję Europejską w toku postępowań antymonopolowych prowadzonych na podstawie art. 101 i 102 TfUE. Komisja Europejska wprost wskazuje, że kierowanie SUZ do przedsiębiorstwa-strony postępowania antymonopolowego wynika bezpośrednio z realizacji ustanowionej w rozporządzeniu 1/2003 zasady wysłuchania stron[893]. Zasadniczym celem takiego dokumentu jest bowiem umożliwienie stronie postępowania zabrania stanowiska co do zaproponowanego przez organ antymonopolowy rozstrzygnięcia w danej sprawie.

Również Prezes UOKiK, informując o wprowadzeniu instytucji szczegółowego uzasadnienia zarzutów, wskazał na konieczność zapewnienia należytego poziomu gwarancji wynikających z zasady sprawiedliwości proceduralnej, a także z zasady informowania stron postępowania wynikającej z kpa. Taką również podstawę prawną organ ochrony konkurencji i konsumentów wskazuje w szczegółowym uzasadnieniu zarzutów kierowanym do przedsiębiorców[894].

Na marginesie warto również podnieść, że tego rodzaju rozwiązanie pozwala na transparentną realizację zasady określonej w art. 74 uokik, zgodnie z którą Prezes UOKIK wydaje decyzję kończącą postępowanie przy uwzględnieniu tylko tych zarzutów, do których strony mogły się ustosunkować. Umożliwienie przedsiębiorcy „skomentowania" stanowiska organu ochrony konkurencji i konsumentów wyrażonego w szczegółowym uzasadnieniu zarzutów pozwala także na uniknięcie postawienia Prezesowi UOKiK zarzutu niewłaściwego zastosowania lub zagwarantowania zasady wyrażonej w art. 74 uokik.

---

[892] por. Wyjaśnienia UOKiK dotyczące przedstawiania Szczegółowego Uzasadnienia Zarzutów w postępowaniach w sprawach: 1) Praktyk ograniczających konkurencję, 2) Praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, 3) Nakładania kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy dostępne pod adresem: https://www.uokik.gov.pl/download.php?id=1341 (dostęp na dzień 12 sierpnia 2018 r.).

[893] Antitrust – Manual of Procedures. Internal DG Competition working documents on procedures for the application of Articles 101 and 102 TFEU, March 2012 – treść dokumentu dostępna jest na sttronie: www.ec.europa.eu (dostęp na dzień 5 sierpnia 2018 r.).

[894] Por. Szczegółowe Uzasadnienie Zarzutów z dnia 23 listopada 2016 r. SUZ-2/2016

Szczegółowe uzasadnienie zarzutów przygotowywane jest w toku postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, które Prezes UOKIK planuje zakończyć rozstrzygnięciem, w którym możliwe jest nałożenie kary pieniężnej. Oznacza to, że instytucja ta nie będzie miała zastosowania w przypadku zamiaru wydania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów decyzji, o której mowa w art. 28 ust. 1 uokik, tj. decyzji zobowiązującej.

Zasadniczo dokument zawierający SUZ nie odbiega swoją zawartością od treści decyzji wydawanych przez Prezesa UOKiK[895]. Przedsiębiorca bowiem informowany jest zarówno o zgromadzonym w sprawie materiale dowodowym, jak i o okolicznościach pozwalających uznać stosowaną przez niego praktykę za naruszającą zakaz stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Co ważne, na tym etapie postępowania Prezes UOKiK pierwszy raz informuje przedsiębiorcę o interesie publicznym, który w danej sprawie uzasadnia podjęcie zaplanowanych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów rozstrzygnięć[896]. W sytuacji, w której organ antymonopolowy planuje nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną dodatkowo określane są przesłanki wpływające na wysokość kwoty bazowej służącej do jej wyliczenia, a także okoliczności, które organ najprawdopodobniej weźmie pod uwagę ustalając ostateczny wymiar sankcji pieniężnej. W podobny sposób przedsiębiorca informowany jest o planowanym wykorzystaniu przez Prezesa UOKiK instrumentu, jakim jest określenie środków usunięcia trwających skutków naruszenia ustawy. W odróżnieniu jednak do decyzji kończącej postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w szczegółowym uzasadnieniu zarzutów organ ochrony konkurencji i konsumentów nie dokonuje ostatecznej oceny sprawy, lecz wskazuje na możliwy sposób jej załatwienia.

Istotnym elementem szczegółowego uzasadnienia zarzutów jest przyznanie przedsiębiorcy będącemu stroną postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w ramach którego taki dokument jest przygotowywany, uprawnienia do ustosunkowania się do stanowiska wyrażonego przez Prezesa UOKiK w Szczegółowym Uzasadnieniu Zarzutów. Organ ochrony konkurencji i konsumentów wyznacza przedsiębiorcy odpowiedni termin w tym zakresie, który – jak wynika z treści opublikowanych przez UOKiK Wyjaśnień – nie może być krótszy niż 14 dni. Jeżeli przedsiębiorca, w odpowiedzi

[895] Por. J. Krüger [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 934-935.

[896] Powtórzyć w tym miejscu należy wyrażone we wcześniejszej części pracy stanowisko, że przesłanka „interesu publicznego" powinna być wykazywana przez Prezesa UOKiK już na początkowym etapie procedowania w danej sprawie (tj. na etapie wszczęcia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów). Jakkolwiek pozytywnie ocenić należy wskazywanie w Szczegółowym Uzasadnieniu Zarzutów tej przesłanki, to jednak nie wydaje się, aby określanie interesu publicznego na etapie bezpośrednio poprzedzającym wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie, gwarantowało należytą realizację zasady sprawiedliwości proceduralnej.

na stanowisko organu wyrażone w szczegółowym uzasadnieniu zarzutów, przedstawi w sprawie nowe okoliczności mające wpływ na jej rozstrzygnięcie, wówczas Prezes UOKiK przygotowuje uzupełnienie SUZ, do którego strona postępowania również może się ustosunkować. Warto w tym miejscu odnotować, że rozwiązanie polegające na możliwości uzupełnienia wydanego już wcześniej przez organ antymonopolowy stanowiska powinno następować jedynie w sytuacji, w której przedsiębiorca przedstawi rzeczywiście istotne dla sprawy okoliczności (takie jak np. informacja o zaniechaniu stosowania zakwestionowanej przez Prezesa UOKiK praktyki wraz z odpowiednimi dowodami na jej poparcie).

Przechodząc do oceny stosowanej przez organ ochrony konkurencji i konsumentów praktyki polegającej na kierowaniu do przedsiębiorcy – strony postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, należy wyrazić pełną aprobatę dla tego rodzaju działań. W zakresie przekazywania przedsiębiorcom szczegółowego uzasadnienia zarzutów Prezes UOKiK wykazał się wyłącznie „dobrą wolą", bowiem żaden przepis nie nakazuje wprost organowi antymonopolowemu informowania strony postępowania o planowanym rozstrzygnięciu. Dalej wskazać należy, że takie rozwiązanie pozwala na skuteczną realizację zasady sprawiedliwości proceduralnej, w tym w szczególności prawa do wysłuchania. Jakkolwiek jednak procedura przygotowywania SUZ, a także ustosunkowania się przedsiębiorcy do stanowiska organu antymonopolowego, może istotnie wydłużyć czas trwania postępowania, to jednak zdecydowanie tego rodzaju działania podejmowane przez Prezesa UOKiK pozytywnie wpływają na transparentność działania organu ochrony konkurencji i konsumentów.

Co istotne, wdrożenie w postępowaniach przed Prezesem UOKiK odpowiednika obowiązującego na poziomie unijnym *statement of objection* zostało pozytywnie przyjęte przez rynek[897].

5.6.2 Zawiadomienie strony o zakończeniu zbierania materiału dowodowego w sprawie

Bezpośrednio przed wydaniem rozstrzygnięcia kończącego postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, Prezes UOKiK zawiadamia stronę takiego postępowania o zakończeniu zbierania materiału dowodowego w sprawie, wyznaczając przedsiębiorcy dodatkowy termin na wyrażenie ostatecznego stanowiska w sprawie.

[897] Por. np. M. Modzelewska de Raad, *Prezes UOKiK odsłania karty – o wydawaniu przez UOKiK SUZ-ów*, http://www.modzelewskapasnik.pl/pl/blog/33/30/prezes-uokik-odslania-karty-o-wydawaniu-przez-uokik-suz-ow/ (dostęp na dzień 23 września 2018 r.).

W doktrynie zgodnie wskazuje się, że takie zawiadomienie strony postępowania z jednej strony służy realizacji określonej w art. 10 kpa zasady czynnego udziału stron w postępowaniu, która zobowiązuje organ administracji publicznej do umożliwienia stronie postępowania administracyjnego wypowiedzenia się co do zebranego w sprawie materiału dowodowego przed wydaniem decyzji[898], z drugiej zaś gwarantuje stosowanie przez Prezesa UOKiK wyrażonej w art. 74 uokik zasady uwzględniania przy wydawaniu merytorycznego rozstrzygnięcia tylko tych dowodów, w stosunku do których strona mogła się ustosunkować[899].

Zawiadomienie kierowane do przedsiębiorcy będącego stroną postępowania w zasadzie ogranicza się wyłącznie do przekazania informacji o zakończeniu zbierania materiału dowodowego w sprawie, możliwości zapoznania się z aktami sprawy i wyrażenia ostatecznego stanowiska[900]. Prezes UOKiK wyznacza przy tym odpowiedni termin na skorzystanie z ww. uprawnień, który stosunkowo często zostaje dość istotnie skrócony (np. do 3 dni). Jakkolwiek takie działanie uzasadnione może być koniecznością pilnego podjęcia rozstrzygnięcia w danej sprawie, z jednoczesną realizacją gwarancji proceduralnych przysługujących stronie postępowania, to jednak nie wydaje się, aby tego rodzaju praktyka rzeczywiście (a nie tylko formalnie) umożliwiała stronie postępowania z uprawnienia, o którym mowa w np.. 10 ust. 1 kpa. Wydaje się, że wyznaczany przez Prezesa UOKiK termin na zapoznanie się z aktami sprawy oraz wyrażenie ostatecznego stanowiska w postępowaniu powinien uwzględniać co najmniej takie okoliczności jak: obszerność zebranego w sprawie materiału dowodowego, czy też możliwości organizacyjne skorzystania przez przedsiębiorcę z prawa dostępu do akt sprawy (np. z uwagi na siedzibę przedsiębiorcy).

Co istotne, dopiero bezskuteczny upływ terminów wyznaczonych przez Prezesa UOKiK na podjęcie opisanych powyżej działań, umożliwia wydanie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów merytorycznego rozstrzygnięcia w danej sprawie. Warto jednocześnie odnotować, że sposób realizacji obowiązku kierowania zawiadomienia o zakończeniu zbierania materiału dowodowego w toku postępowania, określany jest także w uzasadnieniu faktycznym decyzji kończącej to postępowanie. Organ ochrony konkurencji i konsumentów, poza samym uwzględnieniem faktu umożliwienia przedsiębiorcy zapoznania się z aktami sprawy oraz

[898] Możliwość zapoznania się przez stronę z materiałem dowodowym zgromadzonym w sprawie, a także wypowiedzenia się co do tego materiału uważana jest w orzecznictwie za szczególne uprawnienie przysługujące stronie postępowania (por. m.in. wyrok SN z dnia 17 maja 1994 r., SA/Lu 1921/93, LEX nr 26517), którego naruszenie stanowi istotną wadę postępowania (tak m.in. wyrok SN z dnia 12 września 2000 r., III SA 1082/00, LEX nr 47981).

[899] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 692.

[900] Por. zawiadomienie Prezesa UOKiK z dnia 26 stycznia 2018 r. w sprawie o sygn. DOIK-610-525/16/MM, informacja uzyskana na podstawie wniosku o udostępnienie informacji publicznej z dnia 21 maja 2018 r. (BP/0143-328/18).

ustosunkowania się do materiału dowodowego, wskazuje również, czy przedsiębiorca skorzystał z tych uprawnień[901].

5.7 Podsumowanie

Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (postępowanie właściwe) powinno być podstawową formą załatwiania przez Prezesa UOKiK spraw z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Postępowanie to jest bowiem najbardziej sformalizowanym trybem procedowania przed organem ochrony konkurencji i konsumentów, który jednocześnie gwarantuje prawidłową realizację praw przysługujących przedsiębiorcom będącym stronami takiego postępowania. Ponadto, wydaje się, że jest to forma działań podejmowanych przez Prezesa UOKiK, która jakkolwiek jest najbardziej skomplikowana i długotrwała, to jednak pozwala skutecznie wyeliminować naruszające zbiorowe interesy konsumentów praktyki przedsiębiorców z rynku.

Postępowanie właściwe powinno zostać wszczęte przez Prezesa UOKiK jedynie w sytuacji, w której organ antymonopolowy dysponuje już uzasadnionym podejrzeniem w zakresie stosowania przez konkretnego przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Wynika to z faktu, że zarówno przygotowanie, jak i prowadzenie takiego postępowania wiąże się z dużym nakładem pracy ze strony Urzędu. Dodatkowo, jak wynika z prezentowanego w judykaturze stanowiska, postanowienie o wszczęciu postępowania właściwego zasadniczo nie podlega zmianie, a zatem już na etapie wszczynania takiego postępowania konieczne jest precyzyjne określenie zachowania przedsiębiorcy, które w ocenie Prezesa UOKiK spełnia przesłanki uznania go za praktykę naruszającą zakaz określony w art. 24 ust. 1 uokik. O stosowaniu przez przedsiębiorcę działania lub zaniechania, które narusza zbiorowe interesy konsumentów, organ ten dowiedzieć się może m.in. poprzez ustalenia poczynione w toku postępowania wyjaśniającego, na podstawie skarg i zawiadomień wpływających do Urzędu, a także z informacji pochodzących z rynku. Dopiero po przeanalizowaniu zasadności wszczęcia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów Prezes UOKiK powinien wydać postanowienie o jego wszczęciu, w którym precyzyjnie wskazany zostanie jego przedmiot, a także zawiadomić o podjęciu tych działań stronę postępowania.

Zasadniczo główną rolę w postępowaniu właściwym odgrywa strona, a więc przedsiębiorca w rozumieniu art. 4 ust. 1 uokik. Jakkolwiek w zakresie nieuregulowanym w uokik odpowiednie

[901] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 27 grudnia 2016 r. DDK-20/2016, s. 6.

zastosowanie – także w odniesieniu do podmiotów biorących udział w postępowaniu – znajdują przepisy kpa, to jednak obowiązujące w tym zakresie w procedurze administracyjnej mechanizmy wykorzystywane mogą być przez Prezesa UOKiK jedynie w ograniczonym zakresie. Dotyczy to m.in. organizacji społecznej, której udział w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów – z uwagi na autonomiczną i kompleksową regulację dotyczącą podmiotu zainteresowanego w postępowaniu w sprawach o uznanie postanowień wzorców umów za niedozwolone – jest wyłączony. Podobnie, jak w przypadku postępowania administracyjnego, w tzw. postępowaniu właściwym uczestniczyć może m.in. prokurator, RPO oraz RPD. Jakkolwiek aktywność tych podmiotów w toku postępowania przed organem ochrony konkurencji i konsumentów wydaje się mało prawdopodobna, to jednak na gruncie powszechnie obowiązujących przepisów jest to możliwe. Niewątpliwie charakterystyczną dla postępowania przed Prezesem UOKiK instytucją jest przyznanie każdemu uprawnienia do składania na piśmie wyjaśnień dotyczących istotnych okoliczności sprawy, która umożliwia praktycznie każdemu podmiotowi ograniczony udział w tzw. postępowaniu właściwym.

Analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że postępowanie w sprawach z zakresu ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów (tak postępowanie wyjaśniające, jak i postępowanie właściwe) prowadzone może być zarówno w formie postępowania gabinetowego, jak i rozprawy administracyjnej. W postępowaniu przed Prezesem UOKIK, w którym to głównym środkiem dowodowym jest dowód z dokumentu, najczęstszą formą procedowania jest postępowanie gabinetowe. Jakkolwiek przepisy uokik przyznają także organowi ochrony konkurencji i konsumentów możliwość prowadzenia postępowania w formie rozprawy administracyjnej (np. w sytuacji, w której niezbędne jest przesłuchanie świadków), to z uwagi na sformalizowany jej charakter, wykorzystywana jest ona jedynie wyjątkowo, aczkolwiek w ostatnim czasie coraz częściej.

Niewątpliwie istotną częścią postępowania w sprawach z zakresu ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów, a zatem także postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jest postępowanie dowodowe. Szczególną cechą tego etapu procedowania przed Prezesem UOKiK jest zastosowanie w tym zakresie przepisów kpc. Do rozwiązań, które obowiązują na gruncie procedury cywilnej, a które stosowane są przez organ ochrony konkurencji i konsumentów, zaliczyć można: zasady postępowania cywilnego, procedurę przeprowadzania dowodów, a także regulacje dotyczące środków dowodowych wykorzystywanych przez organ antymonopolowy. Poza znanymi na gruncie postępowania cywilnego środkami dowodowymi, a więc dowodem z: dokumentu, zeznań świadków, opinii

biegłego, opinii jednostki naukowej, Prezes UOKiK przeprowadzić możne inne środki dowodowe takie jak np. badania demoskopowe, które pozwalają w sposób najbardziej precyzyjny przedstawić opinię konsumentów np. w zakresie przekazu reklamowego, który – w ocenie organu ochrony konkurencji i konsumentów – wprowadza konsumentów w błąd.

W toku postępowania właściwego Prezes UOKiK może przeprowadzić także kontrolę u przedsiębiorcy. W zasadniczym zakresie przebieg czynności kontrolnych podejmowanych przez upoważnionych pracowników UOKiK nie odbiega od kontroli przeprowadzanej przez inne organy administracji publicznej, z tym jednak zastrzeżeniem, że kontrolowany przedsiębiorca o zamiarze wszczęcia kontroli przez Prezesa UOKiK nie musi być poinformowany. Cechą szczególną postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest również możliwość podjęcia czynności zmierzających do zakupu (kontrola w trybie tajemniczego klienta), w trakcie której „stymulowany" jest przez kontrolującego zakup towaru lub usługi, bez uprzedniego poinformowania kontrolowanego przedsiębiorcy o podjęciu czynności kontrolnych. Jakkolwiek takie rozwiązanie może budzić uzasadnione wątpliwości w zakresie przestrzegania podstawowych uprawnień proceduralnych przysługującym przedsiębiorcom, to jednak sposób pozyskania niezbędnych do załatwienia przez Prezesa UOKiK sprawy z zakresu ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów może być jedynym sposobem wykazania naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik.

Również czynności podejmowane przez organ ochrony konkurencji i konsumentów na etapie bezpośrednio poprzedzającym wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie prowadzą do sytuacji, w której postępowanie przed Prezesem UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów uznać można za szczególny rodzaj postępowania administracyjnego. Wprawdzie przed wydaniem przez organ antymonopolowy decyzji w sprawie, przedsiębiorcy będącemu stroną postępowania, zgodnie z art. 10 § 1 kpa, przyznawana jest możliwość do zapoznania się z aktami sprawy i złożenia ostatecznego stanowiska w sprawie, to jednak Prezes UOKiK stosuje także mechanizm polegający na przedstawaniu przedsiębiorcy szczegółowego uzasadnienia zarzutów. Wprawdzie obowiązek ten nie wynika z przepisów prawa, tym niemniej to niewątpliwie wpływa pozytywnie na zwiększenie transparentności działań podejmowanych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów.

Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest – obok wystąpienia w trybie art. 49a ust. 1 uokik oraz postępowania wyjaśniającego – jedną z form załatwiania przez Prezesa UOKiK spraw z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, których celem jest wyeliminowanie z rynku zachowań (działań i zaniechań) przedsiębiorców, które naruszają prawa przysługujące słabszym uczestnikom rynku. Co prawda, tzw. postępowanie właściwe jest najbardziej sformalizowaną i rozbudowaną proceduralnie formą procedowania przed Prezesem UOKiK, to jednak zakończenie tego postępowania – co do zasady – merytorycznym rozstrzygnięciem gwarantuje skuteczne wyeliminowanie zakwestionowanych przez organ antymonopolowy praktyk przedsiębiorców.

Wskazać jednocześnie należy, że jakkolwiek zastosowanie w toku tego postępowania zasad, instytucji i rozwiązań prawnych funkcjonujących na gruncie trzech aktów prawnych (ustawy, kpa i kpc) potwierdza tezę o szczególnym charakterze tego postępowania, które gwarantować ma zarówno przedsiębiorcom, jak i Prezesowi UOKiK dodatkowe uprawnienia proceduralne, to z pewnością uporządkowanie i doprecyzowanie przepisów znajdujących zastosowanie na poszczególnych etapach procedowania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów przyczyniłoby się do jeszcze bardziej skutecznej realizacji publicznoprawnej ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

ROZDZIAŁ SZÓSTY

6 Rozstrzygnięcia Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

6.1 Wprowadzenie

Możliwość prowadzenia przez Prezesa UOKiK postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów związana jest z uprawnieniem tego organu do wydawania różnego rodzaju rozstrzygnięć – zarówno wydawanych w toku tego postępowania, jak i załatwiających daną sprawę co do jej istoty. W związku z powyższym za uzasadnione uznać należy przeanalizowanie zagadnienia związanego z rozstrzygnięciami wydawanymi przez organ ochrony konkurencji i konsumentów w związku ze stosowaniem przez przedsiębiorców praktyk naruszających zakaz określony w art. 24 ust. 1 uokik. Szczególną uwagę zwrócić należy na rozstrzygnięcia, których celem jest doraźne, tymczasowe uchronienie konsumentów przed skutkami niedozwolonych praktyk przedsiębiorców, a więc tzw. ostrzeżenie konsumenckie oraz decyzję tymczasową.

Zastanowić się również należy nad charakterem prawnym decyzji, w których Prezes UOKiK uznaje dane zachowanie przedsiębiorcy za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i – w zależności od okoliczności konkretnej sprawy – nakazuje jej zaniechanie, bądź stwierdza zaprzestanie jej stosowania. Dodatkowo, omówić należy uprawnienie do „zatwierdzenia" przez organ ochrony konkurencji i konsumentów zobowiązania przedsiębiorcy do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków w drodze decyzji zobowiązującej.

Niewątpliwie istotnym elementem egzekwowania przez Prezesa UOKiK przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów ustawy jest możliwość nałożenia kary pieniężnej za naruszenie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W związku z tym, analizie poddany zostanie zarówno charakter tego rodzaju sankcji, jej funkcje, ale także szczegółowe okoliczności określone w ustawie, mające wpływ na ostateczny wymiar kary pieniężnej nałożonej przez organ ochrony konkurencji i konsumentów na przedsiębiorcę.

W tej części pracy poruszona zostanie także kwestia dotycząca sądowej kontroli rozstrzygnięć wydawanych przez Prezesa UOKiK sprawowanej przez sądy powszechne. W tym kontekście omówione zostaną środki zaskarżenia przysługujące w związku z wydaniem przez organ

ochrony konkurencji i konsumentów rozstrzygnięcia w sprawie, a także możliwe rozstrzygnięcia właściwego do rozpoznawania tego rodzaju spraw SOKiK.

Poczynione w niniejszym rozdziale rozważania pozwolą na stwierdzenie, czy również rozstrzygnięcia wydawane przez Prezesa UOKiK w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jak i przysługujące uprawnionym podmiotom środki zaskarżenia uzasadniają uznanie postępowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, którego elementem jest także postępowanie właściwe, za szczególny rodzaj postępowania administracyjnego.

6.2 Rozstrzygnięcia wydawane w toku postępowania

W toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, Prezes UOKiK może wydać rozstrzygnięcia, które jakkolwiek bezpośrednio związane są z postawionym przedsiębiorcy zarzutem naruszenia zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik, to jednak nie załatwiają sprawy co do jej istoty.

Do takich rozstrzygnięć niewątpliwie zaliczyć można – wydawane w toku tego postępowania: (i) postanowienie, o którym mowa w art. 73a uokik (tzw. ostrzeżenie konsumenckie); oraz (ii) decyzję uregulowaną w art. 101a uoik (tzw. decyzję tymczasową). Zasadniczym celem tych narzędzi jest umożliwienie Prezesowi UOKiK szybkiej reakcji na praktyki mogące naruszać zbiorowe interesy konsumentów stosowane przez przedsiębiorców.

Należy jednocześnie wskazać, że rozstrzygnięciami, które organ ochrony konkurencji i konsumentów może wydać w bezpośrednim związku z prowadzonym postępowaniem właściwym są także decyzje w sprawach nałożenia kar pieniężnych na uczestników postępowania (strony, świadków, biegłych). Trzeba jednak zaznaczyć, że, zgodnie z art. 49 ust. 1 uokik, postępowania w sprawach nakładania kar pieniężnych stanowią, jakkolwiek związane z postępowaniem w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, odrębną kategorię postępowań[902], które kończone są oddzielnym rozstrzygnięciem merytorycznym.

[902] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 615.

6.2.1 Postanowienie, o którym mowa w art. 73a ust. 1 uokik (tzw. ostrzeżenie konsumenckie)

W toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów Prezes UOKIK, zgodnie z art. 73a ustawy, wydaje – w formie postanowienia – rozstrzygnięcie w przedmiocie podania do publicznej wiadomości informacji o zachowaniu przedsiębiorcy mogącym stanowić praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, a także o prawdopodobnych skutkach takiego działania lub zaniechania (tzw. ostrzeżenie konsumenckie). Opisany powyżej instrument jest stosunkowo nowym uprawnieniem przysługującym organowi ochrony konkurencji i konsumentów. Wprowadzony on został nowelizacją uokik z 2014 r., która weszła w życie z dniem 18 stycznia 2015 r. W uzasadnieniu do projektu ustawy zakładającej przyznanie Prezesowi UOKiK możliwości wydania ostrzeżenia konsumenckiego wskazano, że takie rozwiązanie pozwoli na szybsze powzięcie przez konsumentów informacji o nieprawidłowościach występujących na rynku[903].

Zastosowanie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów instytucji ostrzeżenia konsumenckiego uzależnione jest od spełnienia wskazanych w przepisie art. 73a ust. 1 uokik przesłanek. Jakkolwiek ustawodawca nie przewidział w zakresie stosowania omawianego uprawnienia żadnej formy uznaniowości (posłużono się formą „podaje"), to jednak abstrakcyjność okoliczności warunkujących wydanie przez Prezesa UOKiK ostrzeżenia konsumenckiego powoduje, że to w dużej mierze od organu prowadzącego postępowanie zależeć będzie decyzja, czy w danej sprawie zastosowanie art. 73a ust. 1 uokik znajduje uzasadnienie czy też nie.

Wskazać w tym miejscu należy, że w doktrynie prezentowane są różne stanowiska dotyczące uznania poszczególnych okoliczności za warunek niezbędny do wydania przez Prezesa UOKiK rozstrzygnięcia w przedmiocie wydania ostrzeżenia konsumenckiego[904]. Niemniej jednak analiza przepisów ustawy skłania ku stwierdzeniu, że zastosowanie instytucji ostrzeżenia konsumenckiego zasadniczo uzależnione jest od spełnienia trzech przesłanek – jednej o charakterze formalnoprawnym oraz dwóch o charakterze merytorycznym. I tak, uwzględniając treść art. 73a ust. 1 uokik, stwierdzić należy, że organ ochrony konkurencji i konsumentów może podać do publicznej wiadomości informacje o możliwej praktyce naruszającej zbiorowe interesy konsumentów wówczas, gdy: (i) prowadzone jest postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przeciwko przedsiębiorcy, któremu zarzuca się

[903] Por. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk sejmowy nr 1703, VII kadencja), s. 48.
[904] A. Piszcz [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1001-1002; M. Błachucki [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 924 i n.; M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 820.

zachowanie sprzeczne z zakresem określonym w art. 24 ust. 1 uokik; (ii) na podstawie informacji zebranych w toku prowadzonego przez Prezesa UOKiK postępowania ustalono istnienie szczególnie uzasadnionego podejrzenia stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów; (iii) stosowana przez przedsiębiorcę praktyka może spowodować znaczne straty lub niekorzystne skutki dla szerokiego kręgu konsumentów.

Wydanie przez Prezesa UOKiK postanowienia w przedmiocie ostrzeżenia publicznego, jak wynika z treści art. 73a ust. 1 uokik, możliwe jest jedynie w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów[905]. Powyższe oznacza, że podanie do publicznej wiadomości informacji dotyczących stosowanych przez przedsiębiorców praktyk nie może nastąpić w toku postępowania wyjaśniającego, w tym także tego bezpośrednio poprzedzającego postępowanie właściwe. Przyjęcie przez ustawodawcę takiego rozwiązania wydaje się o tyle nieuzasadnione, że to bardzo często już na etapie postępowania wyjaśniającego organ ochrony konkurencji i konsumentów dysponuje uzasadnionym podejrzeniem co do charakteru ocenianego zachowania przedsiębiorcy pod kątem stosowania przez niego praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Ograniczenie tymczasem możliwości skorzystania z ostrzeżenia konsumenckiego znacznie utrudnia osiągnięcie zamierzonego przez ustawodawcę celu. Opublikowanie bowiem informacji o stosowanym przez przedsiębiorcę zachowaniu dopiero na etapie tzw. postępowania właściwego może w rezultacie skutecznie nie uchronić ani też nie ostrzec konsumentów przed takimi działaniami bądź zaniechaniami, głównie z tego powodu, że mogą oni zostać dotknięci stosowaną przez przedsiębiorcę praktyką jeszcze przed wszczęciem przez Prezesa UOKiK postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w tym także na etapie prowadzonego przez niego postępowania wyjaśniającego w tej sprawie.

Kolejną przesłanką wydania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów ostrzeżenia konsumenckiego jest istnienie szczególnie uzasadnionego podejrzenia stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Jakkolwiek ustawa w żaden sposób nie precyzuje, co należy rozumieć przez użyte przez ustawodawcę sformułowanie „szczególnie uzasadnione podejrzenie", to jednak zgodzić się należy z poglądem wyrażonym przez M. Błachuckiego, że Prezes UOKiK ma obowiązek wykazania okoliczności potwierdzających przypuszczenie naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik[906]. W praktyce oznaczać to powinno dysponowanie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów takim materiałem dowodowym, którego analiza

[905] Por. A. Piszcz [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1001.
[906] Por. M. Błachucki [w:] A. Stawcki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 925.

wskazuje na stosowanie przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów[907].

Okolicznością niezbędną dla wydania przez Prezesa UOKiK ostrzeżenia konsumenckiego jest możliwość spowodowania przez praktykę stosowaną przez przedsiębiorcę znacznych strat lub niekorzystnych skutków dla szerokiego kręgu konsumentów. Ustawodawca w żadnym miejscu nie definiuje ani „znacznej straty", ani „niekorzystnych skutków", ani również „szerokiego kręgu konsumentów". Niedookreśloność zastosowanych przez prawodawcę przesłanek prowadzi do sytuacji, w której prawidłowe wykazanie ich zaistnienia w danej sprawie jest niewątpliwie bardzo trudne[908]. Analiza dotychczas wydanych przez Prezesa UOKiK ostrzeżeń konsumenckich prowadzi do wniosku, że zasadniczo organ ochrony konkurencji i konsumentów wykazuje w nich prawdopodobny skutek stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, wskazując jednocześnie na jej majątkowy (znaczne straty) lub niemajątkowy (niekorzystne skutki) charakter[909]. Wskazać jednocześnie należy, że często omawiana przesłanka wyjaśniana jest przez Prezesa UOKiK w taki sam sposób, jak to ma miejsce przy wykazywaniu okoliczności naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, o których mowa w art. 24 ust. 2 uokik[910].

Rozstrzygnięcie w przedmiocie podania do publicznej publicznej wiadomości informacji o zachowaniu przedsiębiorcy mogącym stanowić praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, a także o prawdopodobnych skutkach takiego działania lub zachowania następuje w formie zaskarżalnego postanowienia. Wydaje się, że takie postanowienie jest rozstrzygnięciem o charakterze wpadkowym, nienakładającym na przedsiębiorcę żadnych obowiązków procesowych związanych z prowadzonym przez Prezesa UOKiK postępowaniem w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów[911]. Wydane przez ten organ w tym zakresie postanowienie powinno zawierać wszelkie elementy przewidziane dla postanowienia, określone w art. 123 § 1 kpa. Z dostępnych publicznie postanowień Prezesa UOKiK w przedmiocie wydania ostrzeżenia konsumenckiego wynika, że poza uzasadnieniem faktycznym, organ ochrony konkurencji i konsumentów uzasadnia prawnie swoje rozstrzygnięcie, poprzez szczegółowe omówienie wskazanych wcześniej przesłanek warunkujących skorzystanie przez organ antymonopolowy z instrumentu określonego w art. 73a

[907] A. Piszcz [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 10002.
[908] Por. G. Materna, A. Zawłocka-Turno, *Materialne i procesowe zmiany w zakresie praktyk ograniczających konkurencję i naruszających zbiorowe interesy konsumentów*, iKAR 2015, nr 2(4), s. 24.
[909] Por. m.in. postanowienie Prezesa UOKiK z dnia 2 czerwca 2017 r., sygn. DOIK-610-2/17/JS; postanowienie Prezesa UOKiK z dnia 26 lipca 2017 r., sygn. DOIK-610-3/17.
[910] Por. np. postanowienie Prezesa UOKiK z dnia 22 czerwca 2017 r., sygn. DOIK-610-4/17/PS.
[911] por. G. Łaszczyca, *Postanowienie…*, s. 53 i n.

ust. 1 uokik. Warto jednocześnie zaznaczyć, że zasadniczo w postanowieniach w przedmiocie wydania ostrzeżenia konsumenckiego Prezes UOKiK wskazuje treść takiego ostrzeżenia, które następnie zamieszczane jest na specjalnie dedykowanej stronie internetowej UOKiK[912]. Niemniej jednak, w niektórych przypadkach organ ochrony konkurencji i konsumentów publikuje także rozstrzygnięcia w tym zakresie, zawierające szczegółowe uzasadnienie faktyczne i prawne. Na marginesie wskazać można, że poza publikacją ostrzeżenia konsumenckiego na stronie internetowej UOKiK, organ ochrony konkurencji i konsumentów dysponuje, zgodnie z art. 31c uokik, możliwością nieodpłatnej publikacji w publicznej radiofonii i telewizji m.in. właśnie ostrzeżeń konsumenckich[913].

Zauważyć jednocześnie należy, że przedsiębiorcy, w odniesieniu do którego wydane zostało postanowienie w przedmiocie wydania ostrzeżenia konsumenckiego, przysługuje możliwość wniesienia zażalenia do SOKiK. Pamiętać jednak należy, że w odniesieniu do zależenia nie znajduje, zgodnie z art. 143 kpa, zastosowania zasada suspensywności, co oznacza, że pomimo wniesienia przez przedsiębiorcę zażalenia, takie postanowienie podlegać będzie wykonaniu. Wydaje się, że wprowadzona przez ustawodawcę konstrukcja umożliwiająca stronie postępowania wniesienia specjalnego, ograniczonego do tego jednego rozstrzygnięcia Prezesa UOKiK, zażalenia, nie znajduje uzasadnienia. Zaznaczyć bowiem należy, że w obecnych realiach rozpoznanie przez sąd antymonopolowy wniesionego przez przedsiębiorcę zażalenia może nastąpić dużo później, aniżeli wydanie merytorycznego rozstrzygnięcia w całej sprawie, w którym organ ochrony konkurencji i konsumentów uzna bądź nie dane zachowanie przedsiębiorcy za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów[914]. Stwierdzić można, że z punktu widzenia procesowego odpowiednim rozwiązaniem w zakresie zaskarżenia postanowienia w przedmiocie wydanie ostrzeżenia konsumenckiego byłoby określenie braku możliwości zaskarżenia tego rozstrzygnięcia, a w konsekwencji zastosowanie zasady, o której mowa w art. 142 kpa, a zatem możliwości zaskarżenia tego postanowienia w odwołaniu od decyzji. Takie rozwiązanie: po pierwsze – usunęłoby problemy proceduralne związane z koniecznością rozpoznania przez SOKiK sprawy z wniesionego przez przedsiębiorcę zażalenia, po drugie – wyeliminowałoby jedynie pozorne uprawnienie przysługujące stronie postępowania do zaskarżenia tego postanowienia.

[912] Por. https://www.uokik.gov.pl/ostrzezenia_konsumenckie.php (dostęp na dzień 28 maja 2018 r.).
[913] Podkreślić jednocześnie należy, że brak jest jakiejkolwiek informacji jakoby Prezes UOKiK korzystał z przyznanego mu uprawnienia.
[914] M. Błachucki [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 925.

Niewątpliwie wprowadzenie do ustawy instytucji ostrzeżenia konsumenckiego ocenić należy pozytywnie. Wydaje się, że tego rodzaju forma przestrzeżenia konsumentów przed zakwestionowanymi przez Prezesa UOKiK praktykami przedsiębiorców jest skuteczną formą ochrony chociażby części konsumentów przed potencjalnymi skutkami praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, której dopuszczać się może przedsiębiorca, będący stroną postępowania. Również liczba wydanych przez Prezesa UOKiK w samym 2017 roku ostrzeżeń konsumenckich potwierdza, że organ antymonopolowy dostrzega, że ostrzeżenie konsumenckie daje realną możliwość dotarcia z przygotowanym przez siebie komunikatem do szerokiego grona konsumentów[915].

Stwierdzić zatem można, że dla pełnej skuteczności narzędzia określonego w art. 73a ust. 1 uokik, uzasadnione byłoby rozszerzenie możliwości jego zastosowania również na postępowanie wyjaśniające[916]. Wprowadzenie takiej zmiany wydaje się o tyle racjonalne, że chociażby w odniesieniu do uprawnienia Prezesa UOKiK w zakresie przeprowadzenia kontroli u przedsiębiorcy, ustawa nie wyłącza możliwości podjęcia takich czynności kontrolnych – pomimo istotnej ingerencji w swobodę działalności gospodarczej przedsiębiorcy – na etapie postępowania wyjaśniającego.

6.2.2 Decyzja tymczasowa z art. 101a uokik

Wraz z nowelizacją ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 2015 r. Prezes UOKiK uzyskał możliwość wydawania tzw. decyzji tymczasowej[917]. W tym rozstrzygnięciu Prezes UOKiK może zobowiązać przedsiębiorcę, któremu zarzucane jest stosowanie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, do zaniechania określonych działań w celu zapobieżenia poważnych i trudnych do usunięcia zagrożeń dla zbiorowych interesów konsumentów. Jak wskazano w uzasadnieniu do ustawy wprowadzającej decyzję tymczasową,

[915] W 2017 r. Prezes UOKiK wydał 6 ostrzeżeń konsumenckich. Jakkolwiek liczba ta nie jest wysoka, to jednak uwzględniając niedookreślone przesłanki zastosowania art. 73a ust. 1 uokik, a także poważne skutki wizerunkowe dla przedsiębiorcy wiążace się z opublikowaniem takiego ostrzeżenia, uznać należy, że Prezes UOKiK aktywnie korzysta z przyznanego mu uprawnienia.

[916] Wskazać jednocześnie należy, że zastosowanie przez Prezesa UOKiK ostrzeżenia konsumenckiego na etapie postępowania wyjaśniającego powinno być obwarowane dodatkowymi wymogami, uwzględniającymi także interes przedsiębiorcy („podmiot zainteresowany"), w stosunku do którego działań wszczęte zostało postępowanie wyjaśniające. Dodatkowo, zmiany wymagałaby sama forma ostrzeżenia, bowiem nie sposób uznać, że na etapie postępowania wyjaśniającego organ ochrony konkurencji i konsumentów dysponuje uzasadnionym podejrzeniem stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Nie wyłącza to jednak możliwości, aby konsumenci informowani byli o zachowaniach (działaniach lub zaniechaniach), w stosunku do których Prezes UOKiK ma uzasadnione wątpliwości co do ich zgodności z przepisami ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jednakże bez wskazywania na okoliczność ewentualnego naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 uokik.

[917] W piśmiennictwie decyzję tymczasową nazywa się również decyzją zabezpieczającą (por. C. Banasiński, M. Bychowska, *Między efektywnością…,* s. 71).

celem takiej regulacji jest przyznanie organowi ochrony konkurencji i konsumentów możliwości szybkiego reagowania na najcięższe w skutkach działania lub zaniechania przedsiębiorców naruszające zakaz określony w art. 24 ust. 1 uokik[918]. Warto w tym miejscu wskazać, że organ antymonopolowy dysponuje podobnym (aczkolwiek różniącym się chociażby przesłankami jego zastosowania, jak i zakresem skutków takiej decyzji) uprawnieniem w toku postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję (por. art. 89 uokik). Stwierdzić również można, że decyzja tymczasowa, o której mowa w 101a uokik, obok ostrzeżenia konsumenckiego jest przyznanym Prezesowi UOKiK instrumentem umożliwiającym podjęcie pilnych działań w zakresie ochrony konsumentów przed najbardziej dolegliwymi dla konsumentów praktykami przedsiębiorców.

Analizując treść przepisów ustawy, wskazać należy, że wydanie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów decyzji tymczasowej możliwe jest w przypadku spełnienia następujących przesłanek: (i) przesłanki formalnoprawnej – prowadzenie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów; (ii) przesłanki formalnoprawnej - uprawdopodobnienie naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik; (iii) przesłanki materialnoprawnej – wykazanie, że dalsze stosowanie zarzucanej przedsiębiorcy praktyki może spowodować poważne i trudne do usunięcia zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów[919].

Zasadniczo nie budzi wątpliwości przyjęcie przez ustawodawcę rozwiązania, zgodnie z którym decyzja tymczasowa może być wydana jedynie po wszczęciu przez Prezesa UOKIK postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, (tj. po wydaniu przez ten organ postanowienia o wszczęciu takiego postępowania)[920]. Stwierdzić bowiem należy, że dopiero na etapie postępowania właściwego organ ochrony konkurencji i konsumentów może uprawdopodobnić stosowanie przez konkretnego przedsiębiorcę, będącego stroną tego postępowania, praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów.

[918] Por. Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 3662, VII kadencja).
[919] Nieco inaczej przesłanki wydania przez Prezesa UOKiK decyzji tymczasowej przedstawia M. Sieradzka, uznając, że wskazane w przepisie art. 101a ust. 1 uokik uprawdopodobnienie dotyczy zagrożeń dla zbiorowych interesów konsumentów, nie zaś samego stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów (por. M. Sieradzka, *Tymczasowy środek ochrony zbiorowych interesów konsumentów*, PUG 2016/5/9-12). Stanowisko, zgodnie z którym uprawdopodobnienie dotyczy samego naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 uokik, prezentowane jest natomiast przez M. Prętkiego (por. M. Prętki [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 179 i n.).
[920] A. Piszcz [w:] M. Namysłowska (red.), A. Piszcz (red.), *Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy…*, s. 132.

Kolejną przesłanką wydania decyzji zabezpieczającej, o której mowa w art. 101a uokik, jest uprawdopodobnienie stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zakaz określony w art. 24 ust. 1 uokik. Jakkolwiek ustawa nie definiuje „uprawdopodobnienia", to pomocne w tym zakresie może okazać się stanowisko wyrażane tak w doktrynie, jak i orzecznictwie. I tak, uprawdopodobnienie rozumiane jest jako zastępczy środek dowodowy, który nie daje pewności o jakimś fakcie, lecz tylko wiarygodność (prawdopodobieństwo) twierdzenia[921]. Oznacza to, że aby uznać, że stosowanie przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów zostało uprawdopodobnione, Prezes UOKiK musi wykazać dużą dozę prawdopodobieństwa naruszenia przez stronę tego postępowania zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w oparciu o zgromadzony w sprawie materiał dowodowy. Pamiętać jednak trzeba, że wskazanie przez prawodawcę w przepisie art. 101 ust. 1 uokik jedynie uprawdopodobnienie, zwalnia organ ochrony konkurencji i konsumentów z obowiązku udowodnienia naruszenia przez przedsiębiorcę przepisów ustawy[922]. Jednocześnie zaznaczenia wymaga, że uprawdopodobnienie przez Prezesa UOKiK stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów powinno być rozpatrywane łącznie z – potencjalnym lub rzeczywistym – poważnym i trudnym do usunięcia zagrożeniem. Zgodzić się należy z prezentowanym w doktrynie poglądem, że uprawdopodobnienie, o którym mowa w art. 101a uokik różni się swym zakresem od uprawdopodobnienia, którego wykazanie jest konieczne chociażby do wydania przez Prezesa UOKiK decyzji zobowiązującej, uregulowanej w art. 28 uokik[923]. Stwierdzić w tym miejscu należy, że przesłanka wykazania przez Prezesa UOKiK uprawdopodobnienia stosowania przez stronę postępowania zakazanej na gruncie ustawy jest pierwszorzędną przesłanką materialnoprawną, która uwzględniana powinna być przez ten organ. Nie znajduje bowiem uzasadnienia wydanie decyzji tymczasowej w sytuacji, w której jakkolwiek stosowanie przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów wiązać się może z poważnym i trudnym do usunięcia zagrożeniem, to jednak brak jest opartego w materiale dowodowym przekonania organu ochrony konkurencji

[921] Por. Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2012 r., sygn. I GSK 799/10, LEX nr 1126238; por. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Lublinie z dnia 30 maja 2011 r., sygn. I ACz 462/11, niepubl. Kwestia uprawdopodobnienia stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów zostanie szczegółowo przeanalizowana w części pracy poświęconej decyzji zobowiązującej (por.pkt 6.3.4 niniejszej pracy).

[922] Por. J. Misztal-Konecka [w:] K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego…*, s. 1140 wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2008 r., sygn. I FZ 477/08, Legalis.

[923] Por. M. Sieradzka, *Decyzja tymczasowa w sprawach konsumenckich – nowy instrument reakcji na praktyki zagrażające zbiorowym interesom* konsumentom, iKAR 2016, nr 3(5), s. 10. W decyzji zobowiązującej przedsiębiorcę do usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów organ ochrony konkurencji i konsumentów rozpatrywać powinien uprawdopodobnienie wszystkich przeslanek uznania danego zachowania strony postępowania za praktykę naruszającą zakaz określony w art. 24 ust. 1 uokik. Tymczasem uprawdopodobnienie, o którym mowa w art. 101a uokik, ograniczone powinno zostać wyłącznie do wykazania zasadnosci zastosowania przez Prezesa UOKiK tymczasowego rozwiązania zmierzającego do natychmiastowego i skutecznego usunięcia skutków naruszenia przez przedsiębiocę przepisów ustawy.

i konsumentów w zakresie możliwości przypisania przedsiębiorcy naruszenia zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik.

Ostatnią okolicznością, która uzasadnia wydanie przez Prezesa UOKiK decyzji tymczasowej, jest poważne i trudne do usunięcia zagrożenie zbiorowych interesów konsumentów. Ustawa w żaden sposób nie definiuje tego określenia, co uznać należy za pewnego rodzaju barierę w wykorzystywaniu instrumentu decyzji zabezpieczającej przez organ ochrony konkurencji i konsumentów. Wydaje się, że ocena skutków zarzucanej przedsiębiorcy praktyki powinna być dokonywana każdorazowo przed podjęciem przez organ ochrony konkurencji i konsumentów rozstrzygnięcia w tym zakresie[924]. Stwierdzić w tym miejscu można, że przy wskazywaniu kryteriów, przy zastosowaniu których Prezes UOKiK powinien dokonywać oceny stosowanej przez przedsiębiorcę praktyki, wykorzystane mogą zostać niektóre z okoliczności wskazanych przez ustawodawcę w art. 111 ust. 1 pkt 1 uokik, tj. okres, stopień, skutki rynkowe naruszenia, oraz w art. 111 ust. 4 pkt 2, tj. znaczny zasięg terytorialny naruszenia lub jego skutków[925]. Stwierdzić zatem można, że sformułowanie „poważnych i trudnych do usunięcia zagrożeń zbiorowych interesów konsumentów" oznaczać powinno takie zachowanie przedsiębiorcy, którego skutki po pierwsze – wymagają natychmiastowego podjęcia działań zmierzających do zaprzestania ich stosowania (bowiem w przypadku braku takiego rozstrzygnięcia zachowanie przedsiębiorcy wywoła nieodwracalne skutki na rynku[926]), po drugie – dotyczą szerokiego grona konsumentów, po trzecie wreszcie – wiążą się z niekorzystnymi dla konsumentów skutkami, zarówno o wymiarze majątkowym, jak i niemajątkowym.

Cechą charakterystyczną decyzji tymczasowej jest ograniczony okres jej obowiązywania. Zgodnie bowiem z art. 101a ust. 2, w treści tego rozstrzygnięcia Prezes UOKiK zobowiązany jest wskazać czas jego obowiązywania. Okres ten jednak nie może być określony dłużej niż do czasu wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Oznacza to, że decyzja zabezpieczająca jest decyzją wydaną z zastrzeżeniem wskazanej w tym rozstrzygnięciu daty, po upływie której – w przypadku niezakończenia postępowania właściwego lub nieprzedłużenia okresu obowiązywania decyzji zabezpieczającej – staje się bezskuteczna[927]. Takie rozwiązanie zgodne jest z zasadniczym celem decyzji tymczasowej, a więc z ograniczonym czasowo zabezpieczeniem interesów konsumentów

[924] M. Sieradzka, *Ochrona konkurencji i konsumentów. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw*, Komentarz do art. 101a uokik, LEX/el. 2016.
[925] M. Prętki [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 1179 i n.
[926] Por. C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 750.
[927] Obszerny wywód na temat charakteru prawnego decyzji tymczasowej, o której mowa w art. 89 uokik, przeprowadzony został w postanowieniu SN z dnia 13 maja 2008 r., III SK 39/07, ZNSA 2008/5/118.

przed skutkami stosowanej przez przedsiębiorcę praktyki mogącej naruszać zbiorowe interesy konsumentów.

Warto w tym miejscu wskazać, że w przypadku wydania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów decyzji tymczasowej, o której mowa w art. 101a ust. 1 uokik, brak jest możliwości nałożenia na przedsiębiorcę, będącego stroną postępowania, kary pieniężej za naruszenie przepisów ustawy. Zasygnalizować w tym miejscu należy prezentowany przez K. Kohutka pogląd, że brak wymierzenia przedsiębiorcy sankcji finansowej w drodze decyzji tymczasowej stanowi pewnego rodzaju gwarancję, że ewentualne stwierdzenie stosowania przez stronę postępowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów nie będzie zagrożone koniecznością uiszczenia kary pieniężnej[928], o której mowa w art. 106 ust. 1 uokik. Nie wydaje się jednak, aby intencją ustawodawcy było, wyłączenie poprzez wydanie decyzji zabezpieczającej w toku postępowania właściwego, możliwości nałożenia przez Prezesa UOKiK kary pieniężnej na przedsiębiorcę w decyzji kończącej postępowanie[929].

Analizując treść przepisu art. 101a uokik, nie sposób nie omówić przysługującego przedsiębiorcy środka zaskarżenia na decyzję tymczasową, a także procedury jego rozpatrzenia przez SOKiK. Do decyzji tymczasowej zastosowanie znajdzie również zasada, zgodnie z którą od decyzji Prezesa UOKiK przysługuje zażalenie do SOKiK w terminie miesiąca od dnia jej doręczenia (por. art. 81 ust. 1 uokik). Należy jednak wskazać, że – zgodnie z rozwiązaniem przyjętym przez ustawodawcę – do postępowania odwoławczego w sprawie z odwołania od decyzji tymczasowej zastosowanie znajdą szczególne przepisy dotyczące terminów rozpoznawania sprawy przez sąd odwoławczy. I tak, w przypadku wniesienia odwołania od decyzji tymczasowej, Prezes UOKiK zobowiązany jest do przekazania odwołania, wraz z aktami sprawy, do sądu w terminie 10 dni od daty otrzymania tego środka zaskarżenia (por. art. 89 ust. 5 uokik). Sąd odwoławczy natomiast związany jest terminem 2 miesięcy na rozpoznanie odwołania (por. art. 89 ust. 6 uokik)[930]. Warto w tym miejscu wskazać, że pomimo przyspieszonego trybu rozpatrywania sprawy z odwołania od decyzji tymczasowej, wniesienie tego środka zaskarżenia inicjuje całkowicie nowe postępowanie sądowe, którego

[928] Por. K. Kohutek [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 882.
[929] Pogląd taki prezentowany jest między innymi przez D. Miąsika (por. D. Miąsik [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1097).
[930] Opisane powyżej przepisy wprowadzone zostały do ustawy w 2015 r. jako odpowiedź na podnoszony w doktrynie postulat przyspieszenia postępowania odwoławczego w przedmiocie decyzji tymczasowej, o której mowa w art. 89 uokik.

celem jest ocena tak legalności i celowości wydania decyzji tymczasowej, jak i zasadności nałożonych na przedsiębiorcę zobowiązań zmierzających do zaniechania określonych działań[931].

6.3 Rozstrzygnięcia kończące postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

6.3.1 Charakter prawny i podstawowe składniki decyzji kończącej postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

Prezes UOKiK, kończąc postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, co do zasady wydaje decyzję administracyjną, która rozstrzyga sprawę co do jej istoty[932]. Wskazać należy, że kpa nie definiuje pojęcia „decyzji administracyjnej"[933]. W doktrynie wskazuje się, że decyzją administracyjną jest jednostronne oświaczenie woli (jednostronny akt administracyjny) organu prowadzącego postępowanie o charakterze władczym, w którym określa się sytuację prawną strony postępowania w indywidualnej sprawie administracyjnej[934]. Warto w tym miejscu wskazać na wypracowane w orzecznictwie trzy przesłanki pozwalające uznać daną aktywność organu administracji publicznej za decyzję administracyjną: (i) jest ona przejawem woli organu administracji publicznej o charakterze władczym; (ii) oparta jest o powszechnie obowiązujące przepisy prawa; (iii) rozstrzyga indywidualną sprawę konkretnie oznaczonej strony w postępowaniu administracyjnym[935]. Podstawową cechą decyzji odróżniającą ją od innych rozstrzygnięć wydawanych wydawanych przez organy władzy publicznej (np. postanowień lub zarządzeń[936]) jest okoliczność, że rozstrzyga ona sprawę co do istoty. Oznacza to, że decyzja administracyjna kształtuje sytuację

[931] Por. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 14 listopada 2008 r., sygn. III SK 11/08, niepubl.

[932] Podnieść jednakże należy, że nie wszystkie rozstrzygnięcia kończące postępowanie właściwe merytorycznie załatwiają daną sprawę. Wskazać chociażby można na decyzję o umorzeniu postępowania z uwagi na jego bezprzedmiotowość, która nie rozstrzyga sprawy co do meritum. Szczegółowa analiza tego zagadnienia dokonana zostanie w części pracy poświęconej decyzji o umorzeniu postępowania, o której mowa w art. 105 § 1 kpa (por. pkt 6.3.5 niniejszej pracy).

[933] Warto w tym miejscu wskazać na prezentowany w doktrynie postulat wprowadzenia legalnej definicji „decyzji administracyjnej". Propozycję zdefiniowania tego terminu zawiera przygotowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, który w art. 5 pkt 1 wskazuje, że decyzją administracyjną jest jednostronny, władczy akt organu administracji publicznej rozstrzygający konkretną sprawę indywidualnego podmiotu nie wynikającą z organizacyjnego lub służbowego podporządkowania organowi, który go wydał niezależnie od nazwy nadanej w przepisach temu aktowi (por. Projekt ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego, Biuletyn RPO 2008, z. 80).

[934] Por. K. Jandy-Jendrośka, J. Jendrośka [w:] J. Łętowski (red.), T. Rabska (red.), *System…*, s. 209. Szerzej na temat decyzji administracyjnej np..: J. Świątkiewicz, *Decyzja administracyjna w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnnp.o*, NP nr 9/1985; J. Borkowski, *Decyzja administracyjna*, Łódź 1970, s. 13 i n; J. Starościak, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1975, s. 290; J. Jendrośka, *Pojęcie decyzji administracyjnej i jej trwałości* [w:] L. Bar (red.), *Problemy praworządności w działaniu administracji państwowej*, Warszawa 1980.

[935] Uchwała SN z dnia 5 lutego 1988 r., III AZP 1/88, OSPiKA 1989, z. 3, poz. 59.

[936] G. Łaszczyca, *Postanowienie…*, s. 36.

prawną strony postępowania (adresata decyzji) na podstawie upoważnienia zawartego w przepisach administracyjnego prawa materialnego[937].

Warto zwrócić uwagę, że wydawane przez Prezesa UOKiK w toku tego postępowania rozstrzygnięcia merytoryczne (decyzje) służą co do zasady temu, aby wyeliminować stosowane przez przedsiębiorców praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów z rynku[938]. Nie sposób w tym miejscu pominąć, że postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest jedyną formą działania Prezesa UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, w której wydawane jest merytoryczne, wiążące konkretną stronę postępowania, rozstrzygnięcie organu ochrony konkurencji i konsumentów[939].

Decyzje wydawane przez Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów muszą spełniać wymogi określone w art. 107 § 1 kpa[940]. Jak trafnie wskazuje się w literaturze przedmiotu, uregulowane w ww. przepisie składniki decyzji administracyjnej stanowią jej obligatoryjne elementy, co nie oznacza jednak, że rozstrzygnięcie organu administracji publicznej nie może zawierać innych dodatkowych elementów[941]. Warto w tym miejscu jednakże wskazać na jedno ze stanowisk judykatury dotyczące niezbędnych elementów decyzji administracyjnej. W orzeczeniu tym wskazano, że decyzją, o której mowa w art. 107 § 1 kpa, jest pismo, które zawiera minimum elementów niezbędnych do zakwalifikowania go jako decyzji, tj. oznaczenie organu, wskazanie strony (adresata), rozstrzygnięcie, podpis osoby reprezentującej rozstrzygnięcie[942]. Podkreślenia wymaga, że niedochowanie przez Prezesa UOKiK wymogów określonych w art. 107 § 1 kpa, doprowadzić może do sytuacji, w której wydane przez niego rozstrzygnięcie nie będzie mogło zostać uznane za decyzję administracyjną, a w konsekwencji nie będzie możliwe wyegzekwowanie obowiązków nałożonych w niej na przedsiębiorcę naruszającego zakaz stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy

[937] por. J. Starościak [w:] E. Iserzon (red.), J. Starościak (red.), *Komentarz…*, s. 198; wyrok Naczlnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 października 2014 r., II GSK 343/13, CBOSA.
[938] Szerzej na ten temat w części niniejszej rozprawy poświęconej celom postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (por. pkt 3.2 niniejszej pracy).
[939] Dla przypomnienia – w toku wystąpienia w trybie art. 49a uokik Prezes UOKiK wydaje jedynie notatkę służbową o zakończeniu „wymiany korespondencji" z przedsiębiorcą (adresatem pisma), zaś w toku postępowania wyjaśniającego wydawane jest jedynie postanowienie o zamknięciu postępowania wyjaśniającego, które w żaden sposób nie rozstrzyga kwestii stosowania przez danego przedsiębiorcę określonej praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów co do meritum.
[940] Okoliczność ta wynika z zastosowania przez ustawodawcę, w art. 83 uokik, odwołania do stosowania w zakresie nieuregulowanym w ustawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego.
[941] R. Kędziora, *Kodeks…*, s. 580-581.
[942] Wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., sygn. SA 1163/81, OSPiKA 1982, Nr 9, poz. 169.

konsumentów[943]. Wydaje się, że jakkolwiek pogląd ten może zostać uznany za zbyt daleko idący, to jednak w postępowaniu przed Prezesem UOKiK, w trakcie którego w zakresie nieuregulowanym w uokik zastosowanie znajdują przepisy kpa, wymogi dotyczące niezbędnych składników decyzji wydawanych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów powinny być stosowane[944].

Zagadnieniem szczególnie istotnym w kontekście elementów decyzji administracyjnych wydawanych przez Prezesa UOKiK jest kwestia uzasadnienia tych rozstrzygnięć. W odniesieniu do tego składnika decyzji administracyjnych ustawodawca przewidział szczegółowe regulacje dotyczące m.in. zakresu uzasadnienia decyzji oraz możliwości odstąpienia przez organ administracji publicznej od jego sporządzenia. W pierwszej kolejności jednak przytoczyć warto stanowisko J. Starościaka, który wskazał, że głównym celem uzasadnienia tego rodzaju rozstrzygnięcia organu administracji publicznej jest przekonanie stony postępowania (adresata decyzji) o słuszności i prawidłowości stanowiska organu administracji publicznej[945]. Dalej, konieczność uzasadniania władczych aktów organów administracji publicznej wskazywana jest także jako jeden ze standardów właściwego działania administracji[946]. Pomimo jednak tak istotnej roli uzasadnienia rozstrzygnięcia organu, kpa dopuszcza możliwość rezygnacji z tej części decyzji w dwóch przypadkach: (i) jeżeli decyzja uwzględnia w całości żądanie strony, z wyłączeniem decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych w postępowaniu odwoławczym (por. art. 107 § 4 kpa); oraz (ii) jeżeli dotychczasowe przepisy ustawowe dopuszczały możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa państwa lub porządek publiczny (por. art. 107 § 5 kpa). Stwierdzić jednak należy, że w kontekście postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w którym zasadniczo brak jest możliwości „uwzględnienia" jakichkolwiek interesów stron[947], opisane powyżej

[943] B. Adamiak, *Zagadnienie decyzji nie istniejących w postępowaniu administracyjnym*, AUW, Nr 1022, CLXVIII, Wrocław 1990, s. 12.
[944] Stanowisko to potwierdza praktyka Prezesa UOKiK w zakresie kształtowania treści decyzji administracyjnych wydawanych na gruncie uokik. Zasadniczo, z wyłączeniem rozstrzygnięć w sprawach kontroli koncentracji, decyzje te zawierają wszystkie wskazane w art. 107 § 1 kpa elementy.
[945] J. Starościak [w:] E. Iserzon (red.), J. Starościak (red.), *Kodeks…*, s. 209.
[946] Z. Kmieniak, *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997, s. 103-105.
[947] Wydaje się, że również w kontekście decyzji zobowiązującej, o której mowa w art. 28 ust. 1 uokik, zachodzi konieczność uzasadnienia rozstrzygnięcia Prezesa UOKiK. Nie można bowiem stwierdzić, aby decyzja ta, nawet w sytuacji, w której to przedsiębiorca zobowiązuje się do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków, w jakikolwiek sposób uwzględniała żądanie (wniosek) przedsiębiorcy o wydanie takiej decyzji, zwłaszcza w kontekście całkowitej uznaniowości Prezesa UOKiK w zakresie zaakceptowania bądź nie zobowiązania przedsiębiorcy.

okoliczności nie zachodzą, a zatem Prezes UOKiK nie jest uprawniony do odstąpienia od obowiązku uzasadniania swoich rozstrzygnięć w tych sprawach[948].

Analiza treści rozstrzygnięć podejmowanych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów prowadzi do wniosku, że decyzje organu ochrony konkurencji i konsumentów w tych sprawach zawierają uzasadnienie faktyczne i prawne[949]. Przykładowo, w decyzji Prezesa UOKiK z dnia 27 grudnia 2016 r. nr DDK-20/2016, w uzasadnieniu faktycznym w sposób chronologiczny wskazano na czynności podejmowane w danej sprawie, a także opisuje ustalony stan faktyczny, m.in. poprzez określenie okoliczności stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. W tym konkretnym przypadku, z uwagi na zaniechanie zakwestionowanego zachowania przedsiębiorcy, przedstawione zostały również twierdzenia dotyczące okoliczności zaprzestania przez przedsiębiorcę naruszania przepisów ustawy. Uzasadnienie prawne natomiast poległo na wykazaniu, że zachowanie przedsiębiorcy spełniało przesłanki uznania go za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, o której mowa w art. 24 ust. 2 uokik.

Poza opisanymi powyżej składnikami decyzje Prezesa UOKiK mogą zawierać również inne – poza wskazanymi w art. 107 § 1 kpa – elementy. W doktrynie takie elementy nazywane są klauzulami dodatkowymi lub ubocznymi[950], które dotyczyć mogą m.in. terminu, warunku zlecenia[951], klauzuli wykonalności lub wzmianki o zasięgnięciu stanowiska organu administracji publicznej o procedurze współdziałania[952].

[948] Na marginesie należy jednak wskazać, że Prezes UOKiK nie uzasadnia – wydawanych na podstawie uokik – decyzji administracyjnych w sprawach kontroli koncentracji w sytuacji, w której rozstrzygnięcia te w pełni uwzględniają żądania przedsiębiorców (uczestników koncentracji), por. m.in. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 2 maja 2018 r. nr DDK-73/2018.

[949] W uzasadnieniu faktycznym organ administracji publicznej zobowiązany jest wskazać fakty, na podstawie których oparł rozstrzygnięcie. W uzasadnieniu prawnym natomiast powinna być dokonana ocena ustalonego w sprawie stanu faktycznego w kontekście powszechnie obowiązujących przepisów prawa.

[950] Z. Janowicz, *Komentarz…*, s. 316.

[951] Tak m.in. w wyroku NSA w Szczecinie z dnia 2 października 2002 r., sygn. SA/Sz 2049/01, Legalis; szerzej: T. Woś, *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, PiP 1994, Nr 6, s. 22-34.

[952] M. Dyl [w:] M. Wierzbowski (red.), *Kodeks…*, Komentarz do art. 107 kpa, Nb. 81; D. Kijowski, *Postanowienia dodatkowe i dopuszczalność opatrywania nimi decyzji administracyjnych* [w:] B. Kudrycka (red.), J. Mieszkowski (red.), *Prawo, administracja, obywatele*, Białystok 1997, s. 148 i n.

6.3.2 Decyzja uznająca praktykę za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazująca jej zaniechanie

Jednym z podstawowych rozstrzygnięć, jakie wydawane są przez Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jest decyzja uznająca dane zachowanie przedsiębiorcy (działanie lub zaniechanie) za naruszające zakaz określony w art. 24 ust. 1 uokik i nakazująca zaniechanie jej stosowania.

Zgodnie z art. 26 ust. 1 uokik, organ ochrony konkurencji i konsumentów wydaje decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującą zaniechanie jej stosowania, jeżeli stwierdzi naruszenie zakazu określonego w art. 24 ust. 1 ustawy. W literaturze przedmiotu podnosi się, że do wydania tego rozstrzygnięcia konieczne jest spełnienie następujących przesłanek: (i) wszczęcie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów; (ii) naruszenie przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów; oraz (iii) istnienie praktyki naruszającej zbiorowe interesy w dniu orzekania przez Prezesa UOKiK[953]. Podkreślić jednocześnie należy, że wykazanie istnienia w danej sprawie wyżej opisanych przesłanek powinno zostać dokonane w treści decyzji wydanej na podstawie art. 26 ust. 1 uokik.

Cechą odróżniającą decyzję uznającą dane zachowanie za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującą zaniechanie jej stosowania jest to, że rozstrzygnięcie to ma dwojaki charakter. Z jednej strony, decyzja ta stwierdza stosowanie przez przedsiębiorcę będącego stroną postępowania właściwego praktyki naruszającej zakaz określony w art. 24 ust. 1 uokik, które to rozstrzygnięcie ma charakter deklaratoryjny. Z drugiej zaś strony, Prezes UOKiK zobowiązuje w takiej decyzji przedsiębiorcę do zaniechania stosowania zakwestionowej praktyki, które z kolei zobowiązanie ma charakter konstytutywny[954].

Decyzja, o której mowa w art. 26 ust. 1 uokik, zawierać powinna wszelkie wskazane w art. 107 § 1 kpa i omówione we wcześniejszej części pracy elementy. Niemniej jednak, rozstrzygnięcie (osnowa decyzji) Prezesa UOKiK w tym zakresie, może zawierać dodatkowe, wynikające z przepisów ustawy, składniki dotyczące: (i) określenia środków usunięcia trwających skutków naruszenia (por. art. 26 ust. 2 uokik); (ii) obowiązku publikacji decyzji w całości lub w części (por. art. 26 ust. 3 uokik)[955]; (iii) nałożenia decyzji rygoru

[953] A. Jurkowska-Gomułka [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 784.
[954] Tak m.in. C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 463; E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 125 i n.; szerzej na temat charakteru prawnego decyzji administracyjnej: C. Martysz [w:] G. Łaszczyca (red.), C. Martysz (red.), A. Matan (red.), *Kodeks…*, s. 22 i n.
[955] Warto w tym miejscu wskazać, że do dnia 16 kwietnia 2016 r. obowiązek publikacji decyzji stanowił jedną z form usunięcia trwających skutków naruszenia.

natychmiastowej wykonalności (por. art. 103 uokik); lub (iv) nałożenia na przedsiębiorcę administracyjnej kary pieniężnej (por. art. 106 ust. 1 pkt 4 uokik)[956].

W obecnym stanie prawnym Prezes UOKiK może, w decyzji uznającej dane zachowanie przedsiębiorcy za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującej zaniechanie jej stosowania, określić środki usunięcia trwających skutków naruszenia przez przedsiębiorcę zbiorowych interesów konsumentów. W literaturze przedmiotu zaobserwować można dwa różne poglądy dotyczące funkcji środków usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów – z jednej strony wskazuje się, że pełnią one funkcję wychowawczą, prewencyjną i kompensacyjną, a nie pełnią funkcji represyjnej[957], z drugiej natomiast podnosi się, że jedną z funkcji tych środków jest właśnie funkcja represyjna[958]. Ustawodawca w żaden sposób nie definiuje tych środków, lecz ogranicza się jedynie do wskazania przykładowej formy usunięcia naruszenia poprzez złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o treści i w formie określonej w decyzji (por. art. 26 ust. 2 uokik). Oznacza to, że katalog czynności (środków), do których przedsięwzięcia przedsiębiorca może zostać zobowiązany w treści decyzji Prezesa UOKiK jest otwarty. Organ ochrony konkurencji i konsumentów, jeszcze przed wejściem w życie nowelizacji z 2015 r., bardzo często jako (jedyny) środek usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów traktował obowiązek publikacji decyzji w całości lub w części[959]. Niemniej jednak, analizując aktualną praktykę orzeczniczą Prezesa UOKiK, jako przykładowe środki usunięcia trwających skutków naruszenia, wskazać można chociażby: obowiązek poinformowania konsumentów o wydaniu przez organ ochrony konkurencji i konsumentów decyzji stwierdzającej stosowanie przez danego przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów[960], czy też konieczność dokonania odpowiednich zmian w dotychczas zawartych umowach z konsumentami[961]. Podkreślić jednocześnie należy, że organ antymonopolowy, określając w decyzji wydanej na podstawie art. 26 ust. 1 uokik środki usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, zobowiązany jest do uwzględniania dyrektyw

[956] Podobnie: C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, Komentarz do art. 26, Pkt 3.
[957] A. Jurkowska-Gomułka [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, 787.
[958] Tak. M. Sieradzka [w:] M. Sieradzka (red.), K. Kohutek (red.), *Ustawa…*, s. 666; wyrok SOKIK z dnia 26 stycznia 2010 r., XVII Ama 62/09, Legalis.
[959] Por. decyzje Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wydane przed 16 kwietnia 2016 r.
[960] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 16 grudnia 2015 r. nr RBG-13/2015; decyzja Prezesa UOKiK z dnia 22 grudnia 2017 r. RLU nr 7/2017.
[961] A. Jurkowska-Gomułka [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 788.

określonych w art. 26 ust. 4 uokik, zgodnie z którymi środki te muszą być proporcjonalne do wagi i rodzaju naruszenia oraz konieczne do usunięcia jego skutków[962].

Odrębnym – fakultatywnym – elementem decyzji uznającej zachowanie przedsiębiorcy za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującej zaniechanie jej stosowania jest obowiązek publikacyjny, o którym mowa w art. 26 ust. 3 uokik. Zgodnie z tym przepisem, Prezes UOKiK może nakazać publikację decyzji w całości lub w części, z zaznaczeniem, czy decyzja ta jest prawomocna, w określonej w niej formie, na koszt przedsiębiorcy. Za prawidłową uznać należy praktykę organu ochrony konkurencji i konsumentów, zgodnie z którą w rozstrzygnięciu Prezesa UOKiK określane są zasady publikacji decyzji, poprzez wskazanie m.in. miejsca publikacji decyzji, okresu publikacji decyzji, warunków technicznych opublikowania decyzji (takich jak np. rozmiar czcionki)[963].

Omawiane uprawnienie wykorzystywane jest przez organ ochrony konkurencji i konsumentów niemalże w każdym rozstrzygnięciu wydawanym na podstawie art. 26 ust. 1 uokik. Publikacja przez przedsiębiorcę decyzji, w szczególności jeżeli chodzi o witrynę internetową przedsiębiorcy będącego stroną postępowania właściwego, wiąże się ze znacznie mniejszymi kosztami, aniżeli ma to miejsce chociażby w przypadku zastosowania przez Prezesa UOKiK rekompensaty publicznej. Wskazać jednocześnie trzeba, że publikacja decyzji pełni niezwykle istotne funkcje: prewencyjną, ostrzegawczą i informacyjną[964], co wydaje się w pełni uzasadniać tak częste korzystanie z tego uprawnienia.

W ostatnim czasie jako środek usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów Prezes UOKiK nakłada na przedsiębiorców obowiązek dokonania „rekompensaty publicznej" lub „przysporzenia konsumenckiego"[965]. Zagadnienie dotyczące dopuszczalności i charakteru takiego rodzaju rozstrzygnięcia organu ochrony konkurencji i konsumentów jest po tyle istotne, że organ antymonopolowy coraz „śmielej" korzysta z tego, nieznanego ustawie, instrumentu. W piśmiennictwie wskazuje się, że rekompensatą publiczną (lub – zamiennie – przysporzeniem konsumenckim) jest „pewna forma wyrównania (polepszenia) sytuacji konsumenta, pogorszonej przez naruszenie jego praw lub interesów"[966]. Zgodnie z inną

[962] Analiza zagadnienia proporcjonalności i adekwatności wyboru przez Prezesa UOKiK środków usunięcia trwających skutków naruszenia dokonana została m.in. w wyroku SOKiK z dnia 9 lutego 2004 r., XVII AMa 110/04, Legalis.

[963] Por. m.in. decyzja Prezesa UOKIK z dnia 30 grudnia 2010 r. nr DDK 23/2010; decyzja Prezesa UOKIK z dnia 27 grudnia 2016 r. nr DDK-20/2016.

[964] Por. wyrok SA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2007 r., VI Aca 1074/07, Legalis.

[965] Por. decyzja Prezesa UOKIK z dnia 30 grudnia 2010 r. nr DDK 23/2010; decyzja Prezesa UOKIK z dnia 27 grudnia 2016 r. nr DDK-20/2016.

[966] Por. J. Marczak, *Dobrowolne przysporzenie konsumenckie na przykładzie decyzji zobowiązujących* [w:] M. Czarnecka (red.), T. Skoczny (red.), *Prawo konsumenckie w praktyce…*, s. 205.

definicją, przysporzenie konsumenckie to bezpośrednie lub pośrednie korzyści przyznane konsumentom na skutek działań podejmowanych przez Prezesa UOKiK[967]. Rekompensata publiczna przybierać może formę m.in. obowiązku zwrotu konsumentom określonej sumy pieniężnej, do której uiszczania zobowiązani oni byli na skutek stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów[968]; czy też obowiązku zapewnienia konsumentom dotkniętym daną praktyką przedsiębiorcy określonego wolumenu nieodpłatnych usług[969].

Jednocześnie wskazać trzeba na wątpliwości, jakie prezentowane są w doktrynie w związku z wykorzystywaniem instytucji rekompensaty publicznej przez Prezesa UOKiK. W pierwszej kolejności podnieść należy argument, zgodnie z którym tego rodzaju środek usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów nakładany jest na przedsiębiorców w oparciu o generalne uprawnienie organu ochrony konkurencji i konsumentów do określenia sposobu wyeliminowania obowiązujących na rynku skuktów naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 uokik, bez jakiejkowlwiek konkretnej podstawy prawnej, ani też dokładnie sprecyzowanych przesłanek określania wymiaru przysporzenia konsumenckiego[970]. Wskazać wymaga taże, że żaden akt prawny nie reguluje kwestii zasad określania tak charakteru takiej rekompensaty, jak i jej wymiaru, co w kontekście zarówno konstytucyjnej zasady pewności prawa, jak i dolegliwości skutków, które mogą wiązać się z takim rozstrzygnieciem organu ochrony konkurencji i konsumentów, uznać należy za niezbędne. Z zaprezentowanym powyżej stanowiskiem powiązany jest również niejasny charakter prawny rekompensaty publicznej, która – jak trafnie wskazuje sam Prezes UOKiK – nie powinna stanowić szczególnego rodzaju odszkodowania lub zadośćuczynienia[971]. Dalej podnosi się, że instytucja rekompensaty konsumenckiej przypomina w swej istocie rozwiązania obowiązujące na gruncie procedury karnej (takie jak m.in. obowiązek naprawienia szkody lub nawiązka), do zastosowania których na gruncie uokik ani kpa organ ochrony konkurencji i konsumentów nie jest uprawniony[972]. Co więcej, poważne wątpliwości budzi zgodność rekompensaty publicznej z proporcjonalnym do wagi i rodzaju naruszenia oraz

[967] J. Soroczyński, *UOKiK – co my z niego mamy? Próba metodologii badań tzw. przysporzenia konsumenckiego* [w:] M. Czarnecka (red.), T. Skoczny (red.), *Prawo konsumenckie w praktyce…*, s. 195.
[968] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 grudnia 2015 r. nr DDK-28/2015;
[969] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 27 marca 2015 r. nr DDK 2/2015; decyzja Prezesa UOKiK z dnia 16 października 2015 r. nr DDK-14/2015.
[970] R. Tomiczak, M. Kozaczek, *„Rekompensata publiczna" – nowy instrument prawny w decyzjach Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, MoP 2017, Nr 1, s. 29.
[971] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 grudnia 2015 r. nr DDK-28/2015, s. 26; tak również: J. Marczak, *Dobrowolne przysporzenie konsumenckie…*, s. 197.
[972] R. Tomiczak, M. Kozaczek, *„Rekompensata publiczna"…*, s. 28.

koniecznym do usunięcia jego skutów charakterem środków usunięcia trwających skutków naruszenia.

Jakkolwiek rekompensata publiczna, zgodnie ze stanowiskiem UOKiK[973], rzeczywiście skutecznie wypełniać może funkcję kompensacyjną decyzji Prezesa UOKIK, to jednak – z uwagi na brak ustawowego umocowania organu ochrony konkurencji i konsumentów do stosowania tego rodzaju mechanizmu, nie sposób odnieść się do tej praktyki pozytywnie. Wydaje się, że dla zapewnienia należytych standardów proceduralnych za niezbędne uznać należy ustawowe określenie przez ustawodawcę konkretnego uprawnienia organu antymonopolowego do nakładania na przedsiębiorców dopuszczających się naruszenia przepisów ustawy obowiązku zwrotu konsumentom określonej kwoty lub zapewnienia im odpowiedniego świadczenia jako środków stanowiących kompensację naruszenia przysługujących im praw.

6.3.3 Decyzja uznająca praktykę za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzająca jej zaniechanie

Prezes UOKiK może również wydać decyzję uznającą daną praktykę przedsiębiorcy za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającą jej zaniechanie. Zasadniczą zatem cechą decyzji, o której mowa w art. 27 ust. 2 uokik jest to, że zostaje wydana już po zaniechaniu stosowania przez przedsiębiorcę będącego stroną danego postępowania zakwestionowanego przez organ ochrony konkurencji i konsumentów zachowania. Jak wskazuje się w doktrynie, decyzja stwierdzająca zaniechanie stosowania praktyki naruszającej zakaz określony w art. 24 ust. 1 uokik pełni funkcję zarówno represyjną (Prezes UOKiK nadal bowiem dysponuje uprawnieniem do nałożenia na przedsiębiorcę administracyjnej kary pieniężnej), jak i odstraszającą w zakresie, w jakim wskazuje innym uczestnikom obrotu gospodarczego skutki, jakie wiązać się mogą z naruszeniem zbiorowych interesów konsumentów[974]. W przeciwieństwie do decyzji uznającej praktykę za naruszjaącą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującej zaniechanie jej stosowania, decyzja stwierdzająca zaniechanie jest decyzją deklaratoryjną, w której stwierdza się stosowanie przez przedsiębiorcę praktyki, o której mowa w art. 24 ust. 2 uokik[975].

[973] Por. D. Karczewska, Ł. Wroński, *Rekompensata publiczna*, prezentacja z dnia 26 stycznia 2016 r. dostępna jest na stronie: https://uokik.gov.pl/download.php?plik=17505 (dostęp na dzień 13 sierpnia 2018 r.).
[974] A. Jurkowska-Gomułka [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 791; M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 688.
[975] A. Jurkowska-Gomułka [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 790.

Analizując treść art. 27 ust. 2 uokik, wyróżnić można następujące przesłanki wydania przez Prezesa UOKiK decyzji uznającej prsktykę za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającej zaniechanie jej stosowania: (i) wszczęcie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów; (ii) naruszenie przez przedsiębiorcę zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 uokik; (iii) zaprzestanie (zaniechanie) stosowania przez przedsiębiorcę zakwestionowanej praktyki przed wydaniem przez Prezesa UOKiK decyzji w sprawie.

Decyzja, o której mowa w art. 27 ust. 2 uoikik, podobnie jak decyzja uznająca praktykę za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazująca zaniechanie jej stosowanie, powinna zawierać elementy określone w art. 107 § 1 kpa. Ponadto, w swoim rozstrzygnięciu Prezes UOKiK wskazać może: (i) środki usunięcia trwających skutków naruszenia; (ii) obowiązek publikacji decyzji w całości lub w części; (iii) nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności; a także (iii) nałożenie na przedsiębiorcę administracyjnej kary pieniężnej[976].

W kontekście omawianego rodzaju rozstrzygnięcia wydawanego przez Prezesa UOKiK, istotne jest omówienie przesłanki zaniechania stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Jakkolwiek ustawa nie definiuje „zaniechania" lub „zaprzestania"[977], to jednak próba dookreślenia tego pojęcia podjęta została zarówno przez Prezesa UOKiK, jak i przedstawicieli doktryny. Poprzez „zaniechanie" rozumie się określone w czasie powstrzymywanie się przedsiębiorcy od stosowania zakwestionowanej praktyki[978], a także zastosowanie się przedsiębiorcy do dyspozycji przepisu, którego naruszenie zostało zarzucone przez organ ochrony konkurencji i konsumentów[979]. Warto jednocześnie odnotować, że w literaturze przedmiotu prezentowane są dwa podstawowe poglądy dotyczące zakresu zaniechania stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Z jednej strony wskazuje się, że zaprzestanie naruszania zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 uokik, zachodzi wówczas, gdy zakwestionowane zachowanie przedsiębiorcy

[976] Wskazać w tym miejscu należy na odmienne stanowisko zaprezentowane przez SOKIK, zgodnie z którym w przypadku zaprzestania stosowania praktyki ograniczającej konkurencję, która była przedmiotem sprawy rozpoznawanej przez sąd, nadanie decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności jest bezprzedmiotowe (por. wyrok SOKIK z dnia 28 grudnia 2006 r., XVII Ama 108/05, niepubl.). Wydaje się jednak, ze pogląd ten jest zbyt daleko idący, bowiem rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany wyłącznie części decyzji dotyczącej środków usunięcia trwających skutków naruszenia, których funkcja może być niezwykle istotna w kontekście wyeliminowania skutków praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów z rynku.

[977] Ustawodawca posługuje się tymi określeniami zamiennie.

[978] por. Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 15 września 2004 r., nr RKT-56/2004; M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 950.

[979] A. Jurkowska-Gomułka [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 791.

zostanie zakończone[980]. Z drugiej natomiast postuluje się, aby zaniechanie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów stwierdzane było dopiero wtedy, gdy upadną skutki wywołane zachowaniem przedsiębiorcy[981].

Należy w tym miejscu wskazać, że uzasadnione wydaje się twierdzenie, że to zaprzestanie stosowania przez przedsiębiorcę zakwestionowanej przez Prezesa UOKiK praktyki powinno być wystarczające dla wydania decyzji, o której mowa w art. 27 ust. 2 uokik. Nie należy bowiem ograniczać zastosowania możliwości wydania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów decyzji stwierdzającej zaniechanie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów wyłącznie do sytuacji, w której wyeliminowane (zaniechane) zostaną skutki praktyki przedsiębiorcy. Zaprezentowane powyżej stanowisko potwierdza również praktyka orzecznicza Prezesa UOKiK, w której to wykazanie, zgodnie z art. 27 ust. 3 uokik, przez przedsiębiorcę poprzez przedłożenie odpowiednich dokumentów, oświadczeń lub – wyjątkowo – wyjaśnień, było wystarczające dla stwierdzenia przez organ antymonopolowy zaniechania stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów[982]. Wydaje się bowiem, że zasadniczym celem decyzji, o której mowa w art. 27 ust. 2 uokik, jest stwierdzenie zaniechania konkretnego – zakwestionowanego w świetle art. 24 ust. 1 uokik – zachowania przedsiębiorcy, nie zaś jego skutków, w szczególności w sytuacji, w której Prezes UOKiK dysponuje – pomimo stwierdzenia zaprzestania naruszenia – uprawnieniem do określenia środków usunięcia trwających skutków naruszenia.

6.3.4 Decyzja zobowiązująca z art. 28 ust. 1 uokik

Ostatnim rodzajem decyzji, którą Prezes UOKiK może merytorycznie zakończyć postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest decyzja zobowiązująca, o której mowa w art. 28 ust. 1 uokik. Decyzja zobowiązująca charakteryzuje się przede wszystkim tym, że jest to negocjacyjna forma zakończenia postępowania właściwego, której celem jest „doprowadzenie do zakończenia naruszenia i usunięcie jego skutków, a przez to przywrócenie – w miarę możliwości – stanu na rynku sprzed naruszeń przedsiębiorcy”[983]. Rozstrzygnięcie to może zostać bowiem wydane przez Prezesa UOKiK w toku pewnego rodzaju „negocjacji” i w wyniku osiągnięcia „konsensusu” pomiędzy przedsiębiorcą a organem ochrony

[980] *Tamże.*
[981] M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 677.
[982] Por. decyzja Prezesa UOKIK z dnia 27 grudnia 2016 r. nr DDK-20/20216; decyzja Prezesa UOKiK z dnia 25 października 2006 r. nr DDK-11/2006.
[983] Por. *Wyjaśnienia w sprawie wydawania decyzji zobowiązującej w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów*, Warszawa 2015, s. 1/8.

konkurencji i konsumentów w zakresie treści i skutków zobowiązania strony postępowania do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków[984]. Dodatkowo, polubowny charakter tego rozstrzygnięcia wynika z faktu, że w przypadku wydania decyzji zobowiązującej, Prezes UOKiK nie uznaje zakwestionowanego zachowania przedsiębiorcy za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów (jak to ma miejsce w przypadku decyzji wydawanych na podstawie art. 26 i 27 uokik), a także nie nakłada na przedsiębiorcę administracyjnej kary pieniężnej (por. art. 28 ust. 4 uokik)[985].

Aby Prezes UOKiK mógł wydać w konkretnej sprawie decyzję zobowiązującą spełnione muszą być następujące przesłanki: (i) wszczęcie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów; (ii) uprawdopodobnienie naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 uokik; (iii) złożenie pzez przedsiębiorcę zobowiązania do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zapobieżenia naruszeniom; (iv) uznanie przez Prezesa UOKiK zasadności wydania w danej sprawie decyzji zobowiązującej[986]. W kontekście tych okoliczności na szczególną uwagę – z uwagi na swoisty, koncyliacyjny charakter decyzji zobowiązującej – zasługuje konieczność uprawdopodobnienia dokonania przez przedsiębiorcę naruszenia oraz zobowiązanie przedsiębiorcy do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zapobieżenia naruszeniom zbiorowych interesów konsumentów.

Uprawdopodobnienie stosowania przez przedsiębiorcę stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów jest charakterystyczną cechą decyzji zobowiązującej, o której mowa w art. 28 ust. 1 uokik. W odróżnieniu od decyzji tymczasowej, uregulowanej w art. 101a ust. 1 uokik, w odniesieniu do decyzji zobowiązującej uprawdopodobnienie

---

[984] Por. J. Sroczyński, *Naruszenie zbiorowych interesów konsumentów: decyzja zobowiązująca (uwagi praktyczne oraz de lege ferenda)*, iKAR 2012, nr 1 (1), s. 99; M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 678; A. Piszcz [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 798; decyzja Prezesa UOKiK z dnia 28 grudnia 2015 r. nr RBG-14/2015, s. 29.

[985] Tak również: C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 478; M. Namysłowska, *Decyzja zobowiązująca w sprawach o uznanie postanowienia wzorca umowy za niedozwolone w sektorze bankowym*, MoP 2016, Nr 18, s. 966. Wskazać jednocześnie należy, że wydanie przez Prezesa UOKiK decyzji zobowiązującej nie stanowi „uprzedniego naruszenia" przepisów ustawy, która to okoliczność jest przesłanką uzasadniającą zwiększenia administracyjnej kary pieniężnej grożącej za naruszenie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (por. A. Piszcz [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*,s. 812).

[986] Por. m.in. A. Gill, M. Swora, *Decyzja zobowiązująca jako metoda rozwiązywania sporów w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Kw. Pr. Publ. 2005, Nr 5/3, s. 125. Wartą odnotowania systematykę przesłanek wydania przez Prezesa UOKiK decyzji zobowiązującej zaproponowała M. Sieradzka, wskazując na trzy dyrektywy uzasadniające wydanie decyzji, o której mowa w art. 28 ust. 1 uokik, tj. dyrektywę interesu publicznego, dyrektywę prawną (dotyczącą uprawdopodobnienia naruszenia przepisów uokik i zobowiązania przedsiębiorcy), a także dyrektywę faktyczną (dotyczącą uprawdopodobnienia naruszenia zbiorowych interesów konsumentów), por. M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, Komentarz do art. 28, s. 701.

naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik jest podstawową wydania rozstrzygnięcia merytorycznie kończącego sprawę. Jak już wcześniej wskazano[987], uprawdopodobnienie jest pewnego rodzaju surogatem dowodu, który cechuje się pewnym prawdopodobieństwem co do prawdziwości twierdzeń o istnieniu konkretnego naruszenia[988]. W sytuacji, w której przepis prawa nie wymaga udowodnienia jakiegoś twierdzenia, lecz jego uprawdopodobnienia, za wystarczające uznać należy dowody pośrednie i domniemania faktyczne, przy wykorzystaniu których mogą zostać wyciągnięte logiczne wnioski na podstawie innych ustalonych już faktów[989]. Oznacza to, że Prezes UOKiK, wydając decyzję zobowiązującą, nie jest zobligowany do udowodnienia stosowania przez przedsiębiorcę – wskazanej w postanowieniu o wszczęciu postępowania właściwego[990] - praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, lecz do wskazania, że na podstawie zgromadzonego w sprawie materiału dowodowego - w tym także na podstawie informacji zawartych w zawiadomieniu, o którym mowa w art. 100 ust. 1 uokik lub będących podstawą wszczęcia postępowania - zachodzi duże prawdopodobieństwo, że do takiego naruszenia doszło[991].

Decyzja zobowiązująca może zostać wydana przez Prezesa UOKiK jedynie wówczas, gdy przedsiębiorca zobowiąże się do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków. Wprawdzie treść art. 28 ust. 1 uokik skłania ku stwierdzeniu, że to przedsiębiorca powinien w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wystąpić z propozycją zakończenia tego postępowania w drodze decyzji zobowiązującej, to jednak w literaturze przedmiotu wskazuje się, że również Prezes UOKIK może wystąpić do przedsiębiorcy z inicjatywą złożenia przez niego zobowiązania[992]. Wydaje się jednak, że jakkolwiek Prezes UOKiK dysponuje pewnymi możliwościami zasugerowania przedsiębiorcy, że zasadne byłoby złożenie przez niego propozycji zobowiązania, to jednak finalnie to przedsiębiorca powinien podjąć decyzję w tym

[987] Por. pkt 6.2.2 niniejszej pracy.
[988] Por. postanowienie SA w Lublinie z dnia 30 maja 2011 r., sygn. I ACz 462/11, niepubl.; decyzja Prezesa UOKiK z dnia 4 lipca 2008 r. nr DOK-3/2008.
[989] Por. M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 701.
[990] Tak: M. Radwański [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 718 i n.
[991] Warto w tym kontekście wskazać na interesujące stanowisko C. Banasińskiego i E. Piontka, zgodnie z którym uprawdopodobnieniem stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów może być już samo wszczęcie przez Prezesa UOKiK postępowania właściwego (por. C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 480). Wydaje się, że jakkolwiek pogląd ten nie powinien zostać przyjęty bezwarunkowo, to w pewnym zakresie zasługuje na uwzględnienie, bowiem organ ochrony konkurencji i konsumentów, podejmując decyzję o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów co do zasady – również z uwagi na brak możliwości wydania decyzji o braku naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 uokik i konieczność umorzenia takiego postępowania – powinien dysponować chociażby uzasadnionym podejrzeniem o wysokim prawdopodobieństwie stosowania przez przedsiębiorcę sprzecznego z ustawą działania lub zaniechania, co poniekąd mogłoby zostać uznane za samo uprawdopodobienie stosowania takiej praktyki.
[992] M. Sierdzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 680.

zakresie. Nie oznacza to jednak, że Prezes UOKiK nie posiada żadnych uprawnień umożliwiających wypracowania ostatecznego kształtu treści zobowiązania. Jak trafnie wskazuje się w doktrynie, Prezes UOKiK, będąc „gospodarzem postępowania", posiada wyłączne uprawnienie do stwierdzenia, że w danej sprawie wydanie decyzji zobowiązującej byłoby uzasadnione[993].

Zobowiązanie się przedsiębiorcy w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów traktowane jest w doktrynie jako czynność procesowa wyrażająca jednocześnie akt woli przedsiębiorcy, który przejawia się złożeniem Prezesowi UOKiK propozycji podjęcia konkretnych działań, które przedsiębiorca powinien przedsięwziąć, aby naruszenie zostało zakończone lub jego skutki zostały usunięte[994]. W praktyce zobowiązanie przedsiębiorcy składane jest w formie wniosku o wydanie decyzji zobowiązującej, o której mowa w art. 28 ust. 1 uokik, wraz z konkretnym wskazaniem aktywności, jakie przedsiębiorca zobowiązuje się przedsięwziąć w związku z wykonaniem zobowiązania. Wskazać w tym miejscu trzeba, że jakkolwiek ustawa nie nakłada na przedsiębiorcę żadnego terminu, w którym możliwe jest złożenie zobowiązania, to jednak Prezes UOKiK sugeruje przedsiębiorcom, aby złożenie takiego wniosku miało miejsce na wczesnym etapie postępowania, najlepiej jeszcze przed rozpoczęciem prowadzenia przez organ ochrony konkurencji i konsumentów postępowania dowodowego[995]. Takie stanowisko organu antymonopolowego, jakkolwiek jest korzystne z jego punktu widzenia, bowiem umożliwia szybkie zakończenie postępowania w danej sprawie, nie wynika jednak z powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Wydaje się zatem, że przedsiębiorca może na każdym etapie postępowania złożyć Prezesowi UOKiK propozycję zobowiązania, jednak w późniejszej fazie postępowania, w której to organ ochrony konkurencji i konsumentów może dysponować już dowodami potwierdzającymi stosowanie przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, wydanie decyzji zobowiązującej może zostać uznane przez Prezesa UOKiK za nieuzasadnione. Stwierdzić zatem należy, że przedsiębiorca, przeciwko któremu prowadzone jest postępowanie właściwe, powinien na początkowym etapie tego postępowania (a najlepiej już na etapie postępowania wyjaśniającego, w ramach którego podejmowane są czynności sugerujące chęć wszczęcia postępowania w sprawach praktyk

[993] E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 299.
[994] Por. A. Piszcz [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 802; M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 704.
[995] Por. *Wyjaśnienia w sprawie wydawania decyzji zobowiązującej w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów*, Warszawa 2015, s. 2/8.

naruszających zbiorowe interesy konsumentów) rozważyć powinien możliwość (i ewentualne skutki biznesowe) złożenia wniosku o wydanie decyzji zobowiązującej.

Odnosząc się do samego zobowiązania złożonego przez przedsiębiorcę, stwierdzić należy, że musi ono być na tyle konkretne[996], aby Prezes UOKiK mógł – na skutek dokonanej przez siebie oceny – stwierdzić, że rzeczywiście zaproponowane przez stronę postępowania działania przyczynią się do zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków. Jednocześnie zaproponowane przez przedsiębiorcę nie mogą stanowić ogólnej deklaracji zakończenia naruszeń, ale wprost wskazywać deklarację usunięcia skutków zakwestionowanych przez Prezesa UOKiK działań[997]. Ponownie warto wskazać, że ostateczny kształt zobowiązania wskazany w decyzji wydanej na podstawie art. 28 ust. 1 uokik może znacznie odbiegać od propozycji złożonej przez przedsiębiorcy. Istotną bowiem cechą decyzji zobowiązującej jest to, że stanowi ona pewnego rodzaju porozumienie pomiędzy przedsiębiorcą a organem antymonopolowym, w wyniku którego wypracowany jest ostateczny kształt zobowiązania[998]. Co jednak istotne, pomimo że decyzja zobowiązująca wydawana jest w wyniku negocjacji organu administracji publicznej z przedsiębiorcą, to nie nosi ona znamion ugody administracyjnej w rozumieniu kpa, lecz stanowi pewnego rodzaju szczególny „środek probacyjny" nałożony na stronę postępowania, której zarzuca się podejmowanie działań sprzecznych z zakazem wyrażonym w art. 24 ust. 1 uokik[999].

Wskazać w tym miejscu trzeba, że dokonywana przez Prezesa UOKiK ocena zobowiązania złożonego przez przedsiębiorcę zależy od okoliczności danej sprawy, w tym w szczególności od charakteru naruszenia, które zarzuca się przedsiębiorcy. Pamiętać bowiem należy, że w niektórych przypadkach jedno działanie zaproponowane przez przedsiębiorcę okazać się może wystarczające do zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków, w innych natomiast organ ochrony konkurencji i konsumentów uznać je może za nieuzasadnione i wymagać podjęcia przez stronę postępowania innych czynności[1000]. W swojej praktyce orzeczniczej Prezes UOKiK przyjmował różnorakie zobowiązania przedsiębiorców, które obejmowały np.: (i) umożliwienie konsumentów składania we wskazanym w decyzji terminie reklamacji związanych z dokonanym

[996] J. Sroczyński, *Naruszenie zbiorowych interesów konsumentów…*, s. 102; wyrok SOKiK z dnia 1 czerwca 2012 r., XVII AmA 229/09 – treść wyroku dostępna na stronie www.orzeczenia.warszawa.so.gov.pl (dostęp na dzień 4 lipca 2018 r.).
[997] Por. *Wyjaśnienia…*, s. 3/8.
[998] Tak m.in. P. Lissoń, *Decyzja zobowiązująca – ugoda z przedsiębiorcą?*, materiał z konferencji: *Prawo konkurencji – dla czy przeciw przedsiębiorcy*, Poznań 2010, http://20lat.uokik.gov.pl/konferencja-poznan (dostęp na dzień 6 czerwca 2018 r.).
[999] Szerzej na temat charakteru prawnego decyzji zobowiązującej: A. Gill, M. Swora, *Decyzja zobowiązująca…*, s. 118-124.
[1000] Szerzej na ten temat: M. Sieradzka, *Instrumenty ochrony konsumentów…*, s. 28-29.

przez przedsiębiorcę naruszeniem[1001], (ii) zmianę modelu naliczania opłat za oferowane konsumentom usługi[1002]; (iii) wprowadzenie zaproponowanych w zobowiązaniu zmian we wzorcach umów wykorzystywanych w obrocie konsumenckim[1003]; (iv) nałożenie obowiązku przesłania do konsumentów komunikatu informacyjnego o działaniach podjętych przez przedsiębiorcę w celu zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków[1004]. Podkreślić jednocześnie należy, że w ramach zobowiązania, o którym mowa w art. 28 ust. 1 uokik, Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę również obowiązek do podjęcia działań zmierzających do zwrotu konsumentom kosztów poniesionych w związku ze stosowaną przez niego praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów[1005]. Stwierdzić należy, że rozwiązanie, zgodnie z którym przedsiębiorca proponuje podjęcie działań związanych z przyznaniem konsumentom rekompensaty publicznej, a następnie do wykonania której Prezes UOKIK zobowiązuje takiego przedsiębiorcy, może stanowić środek usunięcia skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów[1006].

Istotną kwestią przy omawianiu decyzji zobowiązującej jest jej charakter i niezbędne elementy rozstrzygnięcia. Z uwagi na fakt, że decyzja ta nakłada na przedsiębiorcę obowiązek określonego zachowania (zobowiązanie), jest ona decyzją konstytutywną[1007]. Jednocześnie, co zostało potwierdzone zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie, takie rozstrzygnięcie nie stanowi prejudykatu, a zatem konsumenci, chcąc dochodzić od przedsiębiorcy indywidualnych roszczeń na drodze sądowej, zobowiązani będą do każdorazowego udowadniania stosowania przez tego przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów[1008]. Ustawa nakłada na Prezesa UOKiK obowiązek wskazania, poza składnikami określonymi w art. 107 § 1 kpa, dodatkowego elementu rozstrzygnięcia, tj. nałożenia na przedsiębiorcę tzw. obowiązków sprawozdawczych dotyczących wykonywania zobowiązań zmierzających do zakończenia naruszenia zbiorowych interesów konsumentów lub usunięcia jego skutków. Obowiązek ten przejawia się koniecznością dostarczania Prezesowi UOKiK „informacji o stopniu realizacji

[1001] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 14 grudnia 2017 r. nr DOIK-6/2017.
[1002] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 24 maja 2017 r. nr RŁO 1/2017.
[1003] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 września 2013 r. nr RLU-22/2013.
[1004] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 1 kwietnia 2016 r. nr DDK-12/2016.
[1005] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 27 marca 2015 r., nr DDK 2/2015.
[1006] Por. J. Sroczyński, *Przysporzenie konsumenckie jako rezultat decyzji zobowiązujących Prezesa UOKiK* [w:] M. Czarnecka (red.), *Konsument na rynku energii elektrycznej*, Warszawa 2013, s. 197.
[1007] E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 165.
[1008] Por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 2008 r., sygn. III CZP 52/08, LEX nr 408406; M. Sieradzka, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 23 lipca 2008 r., III CZP 52/08,* LEX nr 35967993, C, Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 219. Szerzej na temat prejudycjalności rozstrzygnięć Prezesa UOKiK por. J. Lenart, T. Kaczyńska, *Związanie sądu ostatecznym rozstrzygnięciem Prezesa UOKiK, SOKiK lub Sądu Apelacyjnego oraz konsekwencje tego rozwiązania dla publicznego i prywatnego egzekwowania prawa konkurencji*, iKAR 2016, nr 5(5).

zobowiązań", co jednocześnie nie wyklucza możliwości nałożenia na przedsiębiorcę dodatkowych dokumentów potwierdzających te okoliczności[1009]. Wydaje się, że jakkolwiek nie jest wykluczone, aby to przedsiębiorca zaproponował Prezesowi UOKiK charakter obowiązków sprawozdawczych już we wniosku o wydanie decyzji, o której mowa w art. 28 ust. 1 uokik, to jednak to organ ten powinien wyznaczyć takie obowiązki, w tym także termin ich realizacji, przy uwzględnieniu jednak charakteru zarówno prawdopodobnego naruszenia, jak i zakresu nałożonych na przedsiębiorcę zobowiązań. W praktyce orzeczniczej organu ochrony konkurencji i konsumentów sprawozdawczość związana z realizacją decyzji zobowiązującej przejawiała się m.in. w obowiązku przedsiębiorcy do przedstawienia Prezesowi UOKiK potwierdzeń wysłania do konsumentów określonych informacji[1010], czy też wydruku ze strony internetowej przedsiębiorcy, w treści której wprowadzone miały zostać odpowiednie zmiany[1011].

Poza wskazanymi powyżej obligatoryjnymi składnikami decyzji zobowiązującej, Prezes UOKiK może zdecydować o wskazaniu w jej treści elementów dodatkowych. Do takich postanowień zaliczyć można: (i) termin wykonania zobowiązania; (ii) złożenie jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o treści i w formie określonej w decyzji; (iii) obowiązek publikacji decyzji w całości lub w części na koszt przedsiębiorcy, z zaznaczeniem, czy decyzja ta jest prawomocna. Jakkolwiek obowiązki te mają charakter fakultatywny, to bardzo często wpłynąć one mogą na ostateczny skutek wydania przez Prezesa UOKiK decyzji zobowiązującej, w tym na wyeliminowanie w ten sposób prawdopodobnej praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów z rynku.

Warto również wskazać, że Prezesowi UOKiK przyznane zostało uprawnienie do uchylenia decyzji zobowiązującej (por. art. 28 ust. 5 uokik). Uchylenie to nastąpić może w sytuacji, gdy: (i) decyzja zobowiązująca została wydana w oparciu o nieprawdziwe, niekompletne lub wprowadzające w błąd informacje lub dokumenty; (ii) przedsiębiorca nie wykonuje nałożonych na niego zobowiązań lub obowiązków; (iii) nastąpiła zmiana okoliczności mających istotny wpływ na wydanie decyzji, z zastrzeżeniem, że uchylenie decyzji w tym przypadku uzależnione jest od uzyskania zgody przedsiębiorcy, którego dotyczy decyzja zobowiązująca. Podkreślić jednocześnie należy, że w doktrynie wskazuje się, że przedstawione powyżej okoliczności stanowią pewnego rodzaju szczególne przesłanki uchylenia decyzji administracyjnej, w przypadku którego zastosowania nie znajdują przepisy kpa[1012]. Wydaje się, że uchylenie decyzji zobowiązującej może mieć miejsce w szczególności w sytuacji, w której

[1009] Por. A. Stawicki [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 724.
[1010] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 14 grudnia 2017 r. nr DOIK-6/2017.
[1011] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 20 kwietnia 2018 r. nr RBG-5/2018.
[1012] M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 708.

przedsiębiorca nie dostosowuje swojego zachowania zgodnie z treścią wydanej decyzji zobowiązującej lub też, gdy określone przez organ ochrony konkurencji i konsumentów zobowiązanie jest niemożliwe do wykonania. Co istotne, w przypadku uchylenia przez Prezesa UOKiK decyzji zobowiązującej, organ ten orzeka co do istoty sprawy, a zatem może wydać m.in. decyzję uznającą dane zachowanie przedsiębiorcy za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i – w zależności od okoliczności danej sprawy – stwierdza lub nakazuje zaniechanie jej stosowania, ze wszystkimi tego konsekwencjami, w tym z możliwością nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej[1013].

Podkreślić w tym miejscu trzeba, że decyzja zobowiązująca jest najczęściej wydawanym przez organ ochrony konkurencji i konsumentów rodzajem rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów[1014]. Taki stan rzeczy wynika przede wszystkim z tego, że ten sposób zakończenia postępowania właściwego jest korzystny zarówno dla Prezesa UOKiK, jak i przedsiębiorcy. Z jednej strony, decyzja zobowiązująca pozwala w sposób szybki i efektywny osiągnąć przez Prezesa UOKiK zamierzony cel postępowania, a zatem wyeliminować z rynku najprawdopodobniej stosowaną przez przedsiębiorcę praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów. Z drugiej natomiast strony, aktywny udział przedsiębiorcy w fazie „uzgadniania" za organem ochrony konkurencji i konsumentów ostatecznej treści zobowiązania wprowadza pewnego rodzaju elastyczność w wyborze przez przedsiębiorcę ostatecznie nałożonych na niego obowiązków, a także – przede wszystkim – pozwala stronie postępowania uniknąć wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej.

6.3.5 Decyzja o umorzeniu postępowania z art. 105 § 1 kpa

Poza opisanymi powyżej merytorycznymi rozstrzygnięciami, Prezes UOKiK może zakończyć postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów rozstrzygnięciem, którym nie orzeknie co do istoty sprawy[1015], tj. decyzją o umorzeniu postępowania, zgodnie z art. 105 § 1 kpa. Zgodnie z tym przepisem, organ administracji publicznej prowadzący postępowanie wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części, gdy postępowanie to stało się z jakiejkolwiek przyczyny bezprzedmiotowe w całości albo w części. Na gruncie kpa funkcjonują dwa tryby umorzenia postępowania: umorzenie postępowania z urzędu (art. 105 § 1 kpa) oraz umorzenie postępowania na wniosek strony, na której żądanie toczy się

[1013] M. Radwański [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 725.
[1014] Por. Sprawozdanie z działalności UOKiK za 2016 rok, s. 11.
[1015] Por. P. Przybysz, *Kodeks…*, s. 345; wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2017 r., sygn. II GSK 2468/15, CBOSA.

dane postepowanie (art. 105 § 2 kpa). Z uwagi na fakt, że postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, stanowiące główny przedmiot niniejszej rozprawy, wszczęte może być tylko z urzędu, analiza tego zagadnienia ograniczona zostanie wyłącznie do umorzenia postępowania administracyjnego z urzędu.

Niewątpliwie kwestią pierwszorzędną przy omawianiu zagadnienia umorzenia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest pojęcie bezprzedmiotowości postępowania, o której mowa w art. 105 § 1 kpa. B. Adamiak definiuje „bezprzedmiotowość" jako „brak któregoś z elementów materialnego stosunku prawnego", będącego podstawą prowadzonego przez organ administracji publicznej postępowania[1016]. W ocenie W. Dawidowicza natomiast bezprzedmiotowość postępowania administracyjnego jest równoznaczna z „refleksem bezprzedmiotowości sprawy administracyjnej, która miała być rozstrzygnięta w trybie tego postępowania"[1017]. Nie bez znaczenia w tym zakresie pozostaje zaproponowany w doktrynie podział bezprzedmiotowości postępowania – według kryterium podstawy takiego stanu rzeczy – na: (i) bezprzedmiotowość podmiotową; oraz (ii) bezprzedmiotowość przedmiotową[1018]. W odniesieniu do pierwszego rodzaju bezprzedmiotowości wskazać należy, że zachodzi on wówczas, gdy brak możliwości rozpoznania danej sprawy administracyjnej wynika z okoliczności dotyczących strony (podmiotu) postępowania administracyjnego, takich jak np. śmierć strony, czy też ustanie bytu osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej[1019]. Bezprzedmiotowość przedmiotowa natomiast występuje wówczas, gdy brak jest powszechnie obowiązujących przepisów prawa stanowiących podstawę prawną do wydania merytorycznej decyzji w danej sprawie[1020] lub brak jest możliwości faktycznego wykonania przepisu prawa materialnego stanowiącego podstawę wydania decyzji administracyjnej[1021]. Zasygnalizować w tym miejscu trzeba funkcjonowanie w piśmiennictwie podziału bezprzedmiotowości – według kryterium jej powstania – na: (i) bezprzedmiotowość pierwotną, która zachodzi wówczas, gdy po wszczęciu postępowania administracyjnego organ prowadzący to postępowanie poweźmie informacje o braku sprawy administracyjnej w tym zakresie; oraz (ii) bezprzedmiotowość wtórną oznaczającą

[1016] B. Adamiak [w:] B. Adamiak (red.), J. Borkowski (red.), *Kodeks…*, s. 491.
[1017] W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne…*, s. 191.
[1018] M. Dyl [w:] R. Hauser (red.), M. Wierzbowski (red.), *Kodeks…*, s. 528.
[1019] *Tamże*.
[1020] Wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 czerwca 2008 r. sygn. II SA/Łd 188/08, CBOSA.
[1021] Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2005 r., sygn. II OSK 286/05, CBOSA.

„odpadnięcie" przesłanki warunkującej możliwość prowadzenia postępowania administracyjnego w danej sprawie[1022].

Również w toku postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wydana może zostać, zgodnie z art. 105 § 1 kpa w związku z art. 83 uokik, decyzja o umorzeniu tego postępowania. Podstawą do wydania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów decyzji o umorzeniu postępowania może być tak bezprzedmiotowość podmiotowa, jak i bezprzedmiotowość przedmiotowa[1023]. Analiza orzecznictwa Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów prowadzi do wniosku, że organ ten wydawał rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 105 § 1 kpa, w sytuacji, w której: (i) przedsiębiorca będący stroną postępowania utracił status przedsiębiorcy[1024]; (ii) zakwestionowane przez Prezesa UOKiK zachowanie przedsiębiorcy nie spełniało przesłanki bezprawności, o której było mowa w art. 24 ust. 2 uokik w brzmieniu sprzed nowelizacji ustawy z 2015 r.[1025]; (iii) brak było podstawy prawnej do uznania przez Prezesa UOKiK zachowania przedsiębiorcy za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów[1026].

Warto w tym miejscu wskazać, że decyzja o umorzeniu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wydawana jest przez Prezesa UOKiK także wówczas, gdy po przeprowadzeniu postępowania właściwego brak jest podstaw faktycznych lub prawnych do uznania danego zachowania przedsiębiorcy za naruszające zakaz określony w art. 24 ust. 1 uokik. Obowiązek taki wynika z braku możliwości podjęcia przez organ ochrony konkurencji i konsumentów rozstrzygnięcia w przedmiocie nieuznania danego zachowania przedsiębiorcy za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów[1027].

Należy w tym miejscu zastanowić się również nad możliwością umorzenia przez Prezesa UOKiK postępowania wyjaśniającego. Jak już wielokrotnie wskazano, postępowanie wyjaśniające, o którym mowa w art. 48 ust. 1 uokik, charakteryzuje się brakiem podmiotu, któremu można by przypisać charakter strony postępowania w rozumieniu – w odniesieniu do postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów – art. 101 ust. 1 uokik. Powyżej wskazana okoliczność, a także regulacje dotyczące postępowania

[1022] Por. M. Romańska [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks…*, s. 704-705. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że podobny podział zaproponowany został przez M. Dyl z tą różnicą, że bezprzedmiotowość pierwotna – w ocenie tego autora – występuje wówczas, gdy podstawa prowadzenia postępowania administracyjnego nie istnieje już przed datą formalnego jego wszczęcia (por. M. Dyl [w:] M. Wierzbowski (red.), *Kodeks…*, s. 528.
[1023] K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 356 i n.
[1024] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 26 sierpnia 2009 r. RWR 22/2009.
[1025] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 14 grudnia 2011 r. RWA-21/2011.
[1026] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 8 maja 2015 r. RWR 05/2015.
[1027] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 21 lipca 2010 r. DDK Nr 7/2010, s. 21.

wyjaśniającego zawarte w ustawie skłaniają ku stwierdzeniu, że jest to postępowanie *quasi*-administracyjne. Wydaje się, że brak możliwości zakończenia (zamknięcia) tego postępowania w drodze decyzji administracyjnej, a także nieposiadanie przez to postępowanie charakteru władczego, pozwala na stwierdzenie, że w odniesieniu do postępowania wyjaśniającego nie będzie stosowana instytucja umorzenia postępowania, o której mowa w art. 105 § 1 kpa. Prezes UOKiK bowiem w sytuacji, w której uzna „bezprzedmiotowość" postępowania wyjaśniającego może wydać postanowienie o jego zakończeniu (zamknięciu), o którym mowa w art. 48 ust. 3 uokik.

6.3.6 Rygor natychmiastowej wykonalności decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

Zasadniczo decyzja wydana przez organ administracji publicznej, zgodnie z art. 130 § 1 i 2 w związku z art. 16 § 1 kpa, podlega wykonaniu dopiero po jej uprawomocnieniu, zaś wniesienie odwołania wstrzymuje jej wykonanie. Niemniej jednak, kpa wskazuje na dwa wyjątki od opisanej powyżej reguły. Zgodnie z art. 130 § 3 kpa, decyzja jest wykonalna jeszcze przed jej uprawomocnieniem lub wniesieniem środka zaskarżenia jeżeli: (i) decyzji został nadany rygor natychmiastowej wykonalności; (ii) decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu z mocy ustawy.

Rygor natychmiastowej wykonalności w praktyce oznacza konieczność zastosowania się strony postępowania do treści decyzji niezwłocznie po jej doręczeniu lub doręczeniu postanowienia o nadaniu decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności, jeżeli został on nadany już po wydaniu merytorycznego rozstrzygnięcia w sprawie, pomimo przysługującego stronie uprawnienia do złożenia odwołania od takiego rozstrzygnięcia[1028]. W. Dawidowicz wskazuje nawet, że z momentem nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności staje się ona „wykonalna z chwilą jej doręczenia stronie"[1029]. Samo pojęcie „wykonalności" decyzji rozumiane jest w doktrynie jako sytuacja, w której stan rzeczywisty doprowadzony został do stanu pożądanego określonego w decyzji, co powiązane jest poniekąd z możliwością zaistnienia wszelkich skutków, jakie dana decyzja zdatna jest wywołać[1030]. Poza możliwością nadania przez organ

[1028] Odnotować w tym miejscu należy pogląd wyrażony przez WSA w Warszawie, zgodnie z którym rygor natychmiastowej wykonalności zasadniczo powinien znaleźć zastosowanie wyłącznie do decyzji przyznających lub nakładających na stronę obowiązki, nie zaś w sytuacji decyzji odmawiających przyznanie tej stronie określonego prawa (por. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 listopada 2007 r., sygn. VI SA/Wa 1319/07, CBOSA).
[1029] W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne…*, s. 206.
[1030] J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne…*, s. 21-22; A. Skoczylas, *Glosa do wyroku NSA z dnia 29 lipca 2004 r., OSK 591/04*, OSP 2007, z. 6, pos. 76, s. 461-463. Szerzej na temat definicji „wykonalności decyzji" m.in. L. Klat-Wertelecka, *Wykonalność aktu administracyjnego* [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa*

rygoru natychmiastowej wykonalności, zasada dwuinstancyjności postępowania, o której mowa w art. 15 kpa ograniczona jest również natychmiastową wykonalnością decyzji z mocy ustawy (por. art. 130 § 3 pkt 2 kpa)[1031].

Ustawodawca, w art. 108 § 1 kpa, wskazuje, że przyznanie rygoru natychmiastowej wykonalności możliwe jest w sytuacji, w której organ administracji publicznej wydaje decyzję, od której służy odwołanie, a zarazem spełnione są następujące przesłanki: (i) ochrona zdrowia lub życia ludzkiego; (ii) zabezpieczenie gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami; (iii) inny interes społeczny; (iv) wyjątkowo ważny interes strony[1032]. Jak wynika ze stanowiska prezentowanego przez Naczelny Sąd Administracyjny, wskazane powyżej przesłanki mają charakter wyczerpujący, a nadanie rozstrzygnięciu organu administracji publicznej rygoru natychmiastowej wykonalności powinno być przez niego odpowiednio uzasadnione[1033]. Warto w tym miejscu wskazać na prezentowany zarówno w piśmiennictwie, jak i judykaturze pogląd, zgodnie z którym instytucja rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji stosowana powinna być jedynie wyjątkowo i to w sytuacjach, w której niezwłoczne wykonanie merytorycznego rozstrzygnięcia przez stronę postępowania jest niezbędne dla osiągnięcia celów decyzji[1034].

Odnosząc się do charakteru rozstrzygnięcia organu administracji publicznej w zakresie zastosowania rygoru natychmiastowej wykonalności, stwierdzić należy, że takie działanie ma charakter wyłącznie procesowy, ukierunkowany na niezwłoczne wykonanie wydanej decyzji, które jednocześnie – jak słusznie podnosi się w orzecznictwie – w żaden sposób nie wpływa na jej ostateczność, czy też przebieg postępowania odwoławczego wszczętego na skutek wniesionego przez stronę odwołania[1035].

Rygor natychmiastowej wykonalności decyzji może być nałożony zarówno w merytorycznym rozstrzygnięciu kończącym postępowanie, jak i po jego wydaniu. W przypadku wydania przez organ administracji publicznej decyzji podlegającej natychmiastowemu wykonaniu, omawiany „rygor" nadawany jest w formie klauzuli zawartej

---

administracyjnego, Warszawa 2007, s. 547 i n.;T. Bernat, *Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnych a ich wykonalność*, PiP 1984, z. 9, s. 80 i n.;

[1031] C. Martysz [w:] G. Łaszczyca (red.), C. Martysz (red.), A. Matan (red.), *Kodeks…*, s. 87.

[1032] M. Dyl [w:] R. Hauser (red.), *Kodeks…*, s. 568.

[1033] Por. wyrok NSA z dnia 24 maja 1983 r., sygn. I SA 20/83, CBOSA; wyrok NSA z dnia 19 lutego 1998 r., sygn. V SA 686/97, CBOSA.

[1034] Por. m.in. J. Starościak [w:] E. Iserzon (red.), J. Starościak (red.), *Kodeks…*, s. 212; wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., sygn. II OSK 1134/09, CBOSA; R. Kędziora, *Kodeks…*, s. 607-608.

[1035] Por. W. Dawidowicz, *Postępowanie administracyjne…*, s. 210; wyrok NSA z dnia 12 marca 2014 r., sygn. I OSK 348/14, CBOSA.

w treści rozstrzygnięcia[1036]. Zgodnie z art. 108 § 2 kpa, jeżeli rygor nadawany jest po wydaniu decyzji, organ wydaje w tym zakresie postanowienie, na które stronie postępowanie służy zażalenie.

Również rozstrzygnięciom Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów może zostać, zgodnie z przywołanym wcześniej art. 103 uokik, w całości lub w części, nadany rygor natychmiastowej wykonalności. Jakkolwiek ustawa nie wskazuje wprost, w odniesieniu do jakich decyzji organ ochrony konkurencji i konsumentów zastosować może mechanizm umożliwiający natychmiastowe ich wykonanie, to wskazać można, że uprawnienie to rozciąga się na: (i) decyzję uznającą daną praktykę za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującą jej zaniechanie (por. art. 26 ust. 1 uokik); (ii) decyzję uznającą daną praktykę za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzająca zaniechanie jej stosowania (por. art. 27 ust. 1 uokik); oraz (iii) decyzję zobowiązującą (por. art. 28 ust. 1 uokik)[1037]. Wspomnieć w tym miejscu należy, że instytucji „nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności" nie stosuje się w odniesieniu do decyzji tymczasowej, o której mowa w art. 101a ust. 1 ustawy, bowiem decyzja ta, jak trafnie wskazuje się w doktrynie i co jest zasadniczo zbieżne z jej charakterem, jest natychmiastowo wykonalna z mocy prawa[1038].

Omawiając uprawnienie Prezesa UOKiK określone w art. 103 ustawy, nie sposób nie odnieść się do stosunku tego przepisu do regulacji zawartej w art. 108 § 1 kpa. Wydaje się, że w tym zakresie sformułować można zasadniczo dwie tezy odnoszące się do zastosowania w postępowaniu przed Prezesem UOKiK reguł obowiązujących w procedurze administracyjnej. Po pierwsze – przyjąć można, że z uwagi na treść art. 83 uokik, zastosowanie przepisów kpa będzie w tej sytuacji wyłączone z uwagi na autonomiczny charakter regulacji zawartej w ustawie[1039]. Po drugie – uwzględniając jedynie doprecyzowujący charakter przepisu art. 103 uokik, założyć można, że konieczne jest odpowiednie zastosowanie instytucji nadania rygoru

[1036] M. Romańska [w:] H. Knysiak-Molczyk (red.), *Kodeks…*, s. 763-764.
[1037] Podobnie: M. Prętki, M. Radwański [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 1192.
[1038] I. Kunicki [w:] K. Piasecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego…*, s. 463.
[1039] Stanowisko dotyczące braku możliwości zastosowania przez Prezesa UOKiK art. 108 kpa prezentowane było m.in. przez E. Modzelewską-Wąchal. Jakkolwiek autorka odnosiła swój pogląd do postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, to za zasadne uznać należy przełożenie tej tezy również na postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, zwłaszcza, że na gruncie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów możliwość zastosowania przez Prezesa UOKiK rygoru natychmiastowej wykonalności odnosiła się do spraw z zakresu tak ochrony konkurencji, jak i ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów, por. E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 302.

natychmiastowej wykonalności decyzji obowiązującej na gruncie kpa[1040]. Wydaje się, że z punktu widzenia konieczności prawidłowego zastosowania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, uzasadnione będzie uznanie, że jakkolwiek uokik zawiera szczególną – w odniesieniu do procedury administracyjnej – regulację, to jednak, z uwagi na brak wyczerpującego uregulowania tej kwestii w ustawie antymonopolowej, posiada ona jedynie uzupełniający charakter, w szczególności w odniesieniu do zakresu rygoru natychmiastowej wykonalności oraz przesłanek umożliwiających jego nałożenie[1041]. Można sobie wyobrazić bowiem sytuację, w której wprawdzie brak jest spełnienia przesłanki zastosowania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji, o której mowa w art. 103 uokik (ważny interes konsumentów), jednakże zachodzi chociażby niezbędność zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami. Nieuzasadnione wówczas byłoby wyłączenie możliwości zastosowania przez Prezesa UOKiK uprawnienia, o którym mowa w art. 108 § 1 kpa.

Ustawa jako podstawową przesłankę nałożenia przez Prezesa UOKiK rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wskazuje ważny interes konsumentów. Z uwagi na to, że okoliczność ta sformułowana jest w sposób bardzo ogólny, to organ ochrony konkurencji i konsumentów zobowiązany jest do wykazania, że w danej sprawie konkretnie określony, ważny interes konsumentów uzasadniania natychmiastowe wykonanie przez stronę postępowania obowiązków nałożonych na nią w decyzji, a także taka klauzula jest niezbędna dla osiągnięcia celu wydanego przez ten organ rozstrzygnięcia[1042]. Stwierdzić zatem można, że w przypadku zastosowania uprawnienia, o którym mowa w art. 103 uokik, konieczne jest wskazanie następujących okoliczności: (i) zakresu rygoru natychmiastowej wykonalności (całość lub część decyzji); (ii) rodzaju chronionego interesu konsumentów; (iii) zagrożenia tego interesu w braku natychmiastowego wykonania decyzji; (iv) ważności określonego przez Prezesa UOKiK interesu.

Analiza dotychczasowych decyzji Prezesa UOKiK, którym nadany został rygor natychmiastowej wykonalności, prowadzi do wniosku, że organ ochrony konkurencji i konsumentów każdorazowo – w odniesieniu do konkretnego stanu faktycznego – wskazuje ważny interes konsumentów, który, w ocenie tego organu – podlega ochronie i który uzasadnia niezwłoczne wykonanie przez przedsiębiorcę będącego stroną postępowania

[1040] Tak m.in.: S. Piątek [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1201; C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 822; K. Kohutek [w:] K. Kohutek (red.), K. Korus (red.), M. Olczyk (red.), S. Szuster (red.), *Ustawa…*, Komentarz do art. 90 uokik, LEX/el.
[1041] Podobnie: M. Prętki, M. Radwański [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 1195.
[1042] Podobnie: C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 823 i n.

nałożonych na niego w decyzji obowiązków. Przykładowo, w decyzji DDK-21/2017, Prezes UOKiK nadał rozstrzygnięciu rygor natychmiastowej wykonalności w części dotyczącej środków usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów oraz w części dotyczącej publikacji takiej decyzji na stronie internetowej przedsiębiorcy, uznając za ważny interes konsumentów uprawnienie słabszych uczestników rynku do dochodzenia roszczeń związanych z zamieszczaniem przez przedsiębiorcę w umowach postanowień uznanych za niedozwolone. Dodatkowo, organ ochrony konkurencji i konsumentów wskazał, że nienałożenie rygoru natychmiastowej wykonalności tej decyzji doprowadziło by do sytuacji, w której przedsiębiorca mógłby odroczyć wykonanie nałożonych na niego obowiązków aż do czasu uprawomocnienia się tego rozstrzygnięcia, co byłoby o tyle nie korzystne dla konsumentów, że możliwość dochodzenia ich roszczeń ograniczona jest czasowo[1043].

Innym przykładem może być decyzja nr DDK 1/2013, której w części dotyczącej środków usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, Prezes UOKiK zdecydował się nadać rygor natychmiastowej wykonalności. W tej sprawie za ważny interes konsumentów uznano prawo konsumentów do realizacji umowy o świadczenie usług dostępu do programów telewizji satelitarnej na warunkach w niej określonych. Jako argument przemawiający za niezbędnością natychmiastowego zastosowania się przedsiębiorcy do nałożonych na niego obowiązków wskazano możliwość wstrzymania procesu zmiany warunków umów zawieranych z konsumentami do czasu uprawomocnienia się tego rozstrzygnięcia[1044].

Jakkolwiek w obu zaprezentowanych przypadkach za ważny interes konsumentów uznane zostały *de facto* pozaekonomiczne interesy konsumentów, to jednak nie jest wykluczone, aby tym ważnym interesem słabszych uczestników rynku był także interes ekonomiczny[1045]. Podnieść w tym miejscu należy, że wprawdzie ważny interes konsumentów w wielu przypadkach jest tożsamy ze zbiorowym interesem konsumentów, którzy poprzez zachowanie (tak działanie, jak i zaniechanie) został naruszony, to pojęcia te nie są jednoznaczne. Pamiętać bowiem należy, że przesłankę „ważnego interesu konsumentów" wskazuje się przez pryzmat wykonywania decyzji Prezesa UOKiK i usuwania przez przedsiębiorcę trwających skutków naruszenia, podczas gdy „zbiorowe interesy konsumentów", o których mowa w art. 24 ust. 1 i 4 uokik, podlegają ocenie pod kątem naruszenia przysługujących słabszym uczestnikom rynku uprawnień.

[1043] por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 29 grudnia 2017 r., sygn. DOIK-21/2017, s. 23.
[1044] por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 26 kwietnia 2013 r., sygn. DDK 1/2013, s. 25.
[1045] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 825.

Istotną różnicą pomiędzy rozwiązaniem przyjętym przez ustawodawcę na gruncie uokik, a regulacjami zawartymi w kpa jest zakres rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji. W art. 103 ustawy wprost wskazano, że natychmiastowa wykonalność decyzji ograniczyć się może jedynie do części decyzji, podczas gdy kpa zasadniczo nie wskazuje na taką możliwość. Jak wskazano we wcześniejszej części rozprawy, decyzja kończąca merytorycznie postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, poza elementami wskazanymi w art. 107 § 1 kpa, zawiera takie składniki jak: (i) środki usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów; (ii) obowiązek publikacji decyzji; (iii) nałożenie kary pieniężnej. Zgodzić się należy z poglądem sformułowanym przez E. Modzelewską-Wąchal, że rygor natychmiastowej wykonalności nałożony przez Prezesa UOKiK, nie powinien odnosić się do tej części decyzji, w której nakłada się na przedsiębiorcę będącego stroną postępowania karę pieniężną za naruszenie zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 uokik[1046]. Niewątpliwie bowiem zasadniczym celem kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa UOKiK jest osiągnięcie celu represyjnego i prewencyjnego, nie zaś usunięcie skutków stosowania przez przedsiębiorcę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Rygor natychmiastowej wykonalności decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów może zostać nadany zarówno na etapie wydawania przez Prezesa UOKiK rozstrzygnięcia w sprawie, jak i po jego wydaniu – w tym zakresie odpowiednie zastosowanie znajdą przepisy kpa. Zgodnie natomiast z art. 108 § 3 kpa, w odniesieniu do rygoru natychmiastowej wykonalności nadanego po wydaniu decyzji stronie postępowania przysługuje prawo do wniesienia do sądu (w przypadku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów – do SOKiK) zażalenia na postanowienie w tym zakresie. Również w odniesieniu do możliwości stosowania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów uprawnienia, o którym mowa w art. 103 uokik, podnosi się, że co do zasady jego wykorzystanie powinno mieć charakter wyjątkowy i znajdować uzasadnienie w przepisach prawa[1047].

Jak już wcześniej wskazano, przedsiębiorca, na którego nałożono obowiązek natychmiastowego zastosowania się do decyzji wydanej przez Prezesa UOKiK, może zaskarżyć rozstrzygnięcie w zakresie nałożenia rygoru natychmiastowej wykonalności. Jeżeli rygor nałożony został w decyzji kończącej postępowanie – zaskarżenie następuje poprzez wniesienie odwołania, na zasadach określonych w art. 81 ust. 1 uokik. W sytuacji natomiast, w której organ ochrony

[1046] E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 302.
[1047] por. wyrok SOKiK z dnia 22 sierpnia 2005 r., sygn. XVII Ama 21/05, Dz. Urz. UOKiK z 2005 r., Nr 3, poz. 45; E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 302.

konkurencji i konsumentów w przedmiocie rygoru natychmiastowej wykonalności wydał postanowienie już po formalnym zakończeniu postępowania – przedsiębiorcy przysługuje prawo do wniesienia zażalenia.

Zastanowić się w tym miejscu należy nad skutkami, jakie wiązać się będą z uchyleniem rygoru natychmiastowej wykonalności w sytuacji, w której przedsiębiorca zastosował się do nałożonych na niego w decyzji obowiązków. Jakkolwiek, z uwagi na zasady: racjonalności i adekwatności, którymi kierować się w swoich rozstrzygnięcia Prezes UOKIK, taka możliwość jest mało prawdopodobna, to jednak możliwe jest wydanie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów rozstrzygnięcia, które przewidywać będzie środek usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów poprzez zastosowanie tzw. „rekompensaty publicznej" polegającej na wypłacie konsumentom określonej sumy pieniężnej i któremu nadano rygor natychmiastowej wykonalności, a następnie które zostało prawomocnie uchylone przez SOKiK (lub SA w Warszawie). Bezwątpienia taka decyzja wiąże się po stronie przedsiębiorcy z koniecznością poczynienia ogromnych nakładów finansowych związanych z wykonaniem nałożonego na niego obowiązku (tzw. „rekompensaty publicznej"). Wydaje się, że w takim stanie faktycznym to Prezes UOKiK powinien ponosić odpowiedzialność, o której mowa w art. 417 kc[1048]. Przepis ten stanowi, że za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej ponosi odpowiedzialność Skarb Państwa lub jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca tę władzę z mocy prawa.

Stwierdzić należy, że jakkolwiek przyznanie Prezesowi UOKiK możliwości nadania decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów ocenić należy pozytywnie, to jednocześnie podnieść należy, że z uwagi na możliwe negatywne konsekwencje dla przedsiębiorców, uprawnienie to powinno być stosowane przez organ ochrony konkurencji i konsumentów w sposób bardzo ostrożny i to jedynie w szczególnie uzasadnionych przypadkach, w których możliwe jest wykazanie ważnego interesu konsumentów.

[1048] A. Dyrwa, *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wydanie niezgodnej z prawem decyzji podatkowej*, Warszawa 2014, s. 56.

6.4 Nakładanie kar pieniężnych w związku z naruszeniem zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

6.4.1 Charakter prawny kar pieniężnych nakładanych na przedsiębiorców przez Prezesa UOKiK

Prezes UOKiK, zgodnie z art. 106 ust. 1 pkt 4 uokik, może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten, chociażby nieumyślnie dopuścił się naruszenia zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

W pierwszej kolejności zastanowić należy się nad charakterem prawnym kar pieniężnych wymierzanych na podstawie ustawy. Wydaje się, że przyznane w tym zakresie Prezesowi UOKiK uprawienie zasadniczo spełnia cel, jaki w doktrynie przypisuje się sankcji administracyjnej, a więc „zapewnienie poszanowania prawa oraz wywoływanie negatywnych konsekwencji w związku z naruszeniem nakazu bądź zakazu lub zapowiedź wystąpienia takich konsekwencji”[1049]. Jakkolwiek kwestie związane z sankcjami administracyjnymi są uważane w piśmiennictwie za zagadnienie niezwykle złożone i skomplikowane, to jednak warto przytoczyć jedną z zaproponowanych definicji „sankcji administracyjnej” rozumianej jako pewnego rodzaju niekorzyść (dolegliwość) dla podmiotu, który dopuścił się naruszenia normy prawa administracyjnego[1050]. Warto w tym miejscu wskazać na wypracowane w doktrynie cechy sankcji administracyjnej: (i) ustawowa podstawa prawna; (ii) konsekwencja naruszenia przepisów prawa; (iii) prewencyjno-represyjny charakter; (iv) nakładanie w drodze aktu administracyjnego lub władczej czynności faktycznej; (v) proporcjonalność sankcji; (vi) sądowa kontrola nałożenia sankcji[1051]. Wskazać również trzeba, że sankcje administracyjne mogą przybierać różną formę – kary pieniężnej, sankcji o charakterze egzekucyjnym oraz sankcji pozbawienia bądź ograniczenia uprawnienia (np. koncesji, zezwolenia, zgody)[1052]. Uwzględniając powyższe rozważania, pozwalają one uznać, że kary pieniężne nakładane

[1049] Por. M. Stahl [w:] M. Stahl (red), *Prawo administracyjne…*, s. 89.
[1050] J. Zimmerman, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016, s. 55-56; M. Lewicki, *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, PiP 2002/8, s. 63-75. Szerzej na temat poglądów doktryny w zakresie sankcji administracyjnych por. M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 22-33; P. Sikora, *Sankcja karna w prawie administracjyjnym*, Wrocław 2002, s. 26; H. Nowicki [w:] R. Hauser (red.), Z. Niewiadomski (red.), A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego – Prawo administracyjne materialne*, t. 7, Warszawa 2012, s. 635.
[1051] por. M. Stahl [w:] M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne…*, s. 91-92; Por. także: M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne*, Warszawa 2011.
[1052] M. Wincenciak, *Sankcje…*, s. 93. P. Majczak, *Uwagi na tle kodeksowej regulacji kar administracyjnych*, AUW Prawo, Nr 3798, s. 70-71.

na przedsiębiorców przez Prezesa UOKiK stanowią rodzaj sankcji administracyjnej – (administracyjnej) kary pieniężnej.

Z dniem 1 czerwca 2017 r. do kpa wprowadzone zostały przepisy dotyczące administracyjnych kar pieniężnych, w tym także definicja „administracyjnej kary pieniężnej”[1053]. Zgodnie z art. 189b kpa, przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegające na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej. Treść przywołanej powyżej definicji legalnej pozwala na wyróżnienie następujących przesłanek pozwalających uznać daną „dolegliwość” za administracyjną karę pieniężną: (i) określenie podstawy prawnej w akcie prawnym rangi ustawowej[1054]; (ii) zastosowana przez organ administracji publicznej dolegliwość musi być rodzajem sankcji (o charakterze pieniężnym); (iii) konieczność wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej w formie decyzji administracyjnej[1055]; (iv) skutek naruszenia przepisów materialnego prawa administracyjnego.

Niemniej jednak, z uwagi na treść rozdziału dziesiątego ustawy, w związku z zasadą wyrażoną w art. 83 uokik, przepisy te znajdą zastosowanie w ograniczonym zakresie, nieobejmującym zasadniczo rozwiązań uregulowanych na gruncie ustawy.

Jakkolwiek kara pieniężna nakładana przez Prezesa UOKiK w wyniku naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zdaje się spełniać przesłanki uznania jej za administracyjną karę pieniężną, to jednak zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie występują różne poglądy na tę kwestię. W tym zakresie wskazuje się, że kary wymierzane przedsiębiorcom na podstawie art. 106 ust. 1 uokik stanowią sankcje karno-administracyjne[1056], administracyjne sankcje karne[1057], ukryte sankcje

[1053] Por. ustawa dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2017, poz. 935); szerzej na temat nowelizacji kpa por. m.in. J. Zimmermann, *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego*, PiP 2017, Nr 8, s. 3- 24, W. Piątek, *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, ZNSA 2017, Nr 5, s. 21-36.

[1054] Przesłanka ta bezpośrednio związana jest z konstytucyjnym zakazem określania podstaw sankcji przewidujących dolegliwość dla obywatela w akcie prawnym niższym niż akt rangi ustawowej (por. m.in. wyrok TK z dnia 14 lipca 2015 r., K 2/13, Dz. U. z 2015 r., poz. 1038).

[1055] M. Jabłoński [w:] M. Wierzbowski (red.), *Kodeks…*, Warszawa 2018, s. 1235.

[1056] S. Gronowski, *Ustawa…*, s. 400.

[1057] M. Sachajko, *Administracyjna kara pieniężna jako element systemu sankcjonowania naruszeń wspólnotowych oraz polskich zakazów praktyk ograniczających konkurencję* [w:] C. Banasiński (red.), *Aktualne problemy…*, s. 200.

kryminalnoprawne[1058], czy też administracyjne kary pieniężne[1059]. Wprawdzie trafnie wskazuje się, że postępowanie przed Prezesem UOKiK, które zagrożone jest możliwością nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej, nosi znamiona postępowania karnego w rozumieniu Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności[1060], to jednak w znaczeniu proceduralnym kary pieniężne wymierzane przez Prezesa UOKiK mogą zostać uznane za administracyjne kary pieniężne. Zaprezentowany powyżej pogląd jednak w żaden sposób nie rozwiewa szeregu wątpliwości, jakie zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie podnoszone są w związku z charakterem kar pieniężnych wymierzanych przez Prezesa UOKiK za naruszenie materialnych przepisów prawa administracyjnego.

Ustawa przewiduje dwa rodzaje administracyjnych kar pieniężnych – kary samoistne i kary niesamoistne (komplementarne)[1061]. Kary samoistne to sankcje, które mogą stanowić odrębną i jedyną dolegliwość dla przedsiębiorców, jaka jest przewidziana za naruszenie przepisów ustawy, kary niesamoistne (komplementarne) zaś to kary, które wzmacniają i uzupełniają sankcję podstawową (karę samoistoną)[1062]. Do kar samoistnych, uwzględniając wyżej przedstawiony podział, zaliczyć można różnego rodzaju sankcje dotyczące przebiegu postępowania właściwego, a także wykonywania nałożonych przez Prezesa UOKiK obowiązków proceduralnych, w tym m.in. nieudzielenie przez przedsiębiorcę informacji żądanych przez organ antymonopolowy w toku postępowania, czy też brak współdziałania w toku kontroli prowadzonej u przedsiębiorcy[1063]. Co istotne, zgodnie z art. 49 ust. 1 uokik, do wymierzenia takiej kary pieniężnej niezbędne jest wszczęcie przez Prezesa UOKiK odrębnego postępowania i wydania odrębnej decyzji administracyjnej, w której na przedsiębiorcę taka kara zostanie nałożona[1064]. Sankcjami niesmoistnymi (komplementarnymi) są natomiast kary pieniężne wymierzane przez organ antymonopolowy w sytuacji naruszenia przez przedsiębiorcę nakazów lub zakazów przewidzianych w ustawie, w tym także zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów[1065]. Podstawową bowiem sankcją w takim przypadku, jak wskazuje się w doktrynie, jest

[1058] M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2001, s. 249; M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne – główne kierunki ewolucji w okresie 20 lat rozwoju polskiego prawa antymonopolowego*, EPS 2010, Nr 5, s. 5-13.
[1059] A. Piszcz, *Sankcje w polskim prawie antymonopolowym*, Białystok 2013, s. 263.
[1060] A. Stawicki, E. Wardęga [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 1391 i n.
[1061] E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 281 i n.
[1062] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 945-946.
[1063] *Tamże.*
[1064] K. Kohutek [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 1016; wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 11 października 1995, XVII Amr 23/95, Wokanda 1996, nr 11, s. 59.
[1065] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 947.

stwierdzenie naruszenia przez przedsiębiorcę przepisów ustawy, a także – w niektórych przypadkach – nakazanie zaniechania zachowań sprzecznych z ustawą[1066].

Warto w tym miejscu wskazać, że w przypadku praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów możliwość nakładania przez Prezesa UOKiK administracyjnej kary pieniężnej na przedsiębiorcę wprowadzona została dopiero wraz z wejściem w życie obecnie obowiązującej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, pomimo że już wcześniej takie uprawnienie w ustawie antymonopolowej funkcjonowało i było ograniczone wyłącznie do praktyk ograniczających konkurencję i kontroli koncentracji przedsiębiorców[1067]. Jak wskazywano wówczas w uzasadnieniu do projektu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, rozszerzenie możliwości nakładania przez Prezesa UOKiK kar pieniężnych również na naruszenia zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wynikało z groźnego charakteru tych naruszeń, a także odstraszającej funkcji, jaką spełniać powinna kara pieniężna wymierzana przez organ ochrony konkurencji i konsumentów[1068].

Warto w tym miejscu również wskazać, że nałożenie na przedsiębiorcę kary pieniężnej za naruszenie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest fakultatywne[1069]. W doktrynie wskazuje się na następujące okoliczności, które Prezes UOKiK powinien uwzględnić przy podejmowaniu decyzji o ewentualnym wymierzeniu stronie postępowania kary pieniężnej: (i) stopień zagrożenia interesu publicznego; (ii) umyślność lub nieumyślność naruszenia przepisów ustawy; (iii) czas trwania naruszenia; (iv) rozmiar korzyści finansowych odniesionych z naruszenia; (v) ponowne dopuszczenie się naruszenia[1070]. Jakkolwiek wskazane powyżej okoliczności, na gruncie obowiązujących przepisów ustawy, stanowią co do zasady przesłanki wpływające bądź to na kwotę bazową kary, bądź to okoliczności obciążające, to jednak za uzasadnione uznać należy twierdzenie, że Prezes UOKiK w decyzji kończącej postępowanie powinien określać podstawę podjęcia rozstrzygnięcia w zakresie nałożenia bądź nie na przedsiębiorcę kary pieniężnej. Niestety, analiza treści decyzji wydawanych w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów prowadzi do wniosku, że Prezes UOKiK w sposób jedynie lapidarny wskazuje na motywy podjęcia

[1066] K. Kohutek [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 1018.
[1067] M. Król-Bogomilska [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1319.
[1068] Por. uzasadnienie do projektu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (druk sejmowy 1110, VI kadencji), s. 25.
[1069] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 947.
[1070] M. Król-Bogomilska [w:] T. Skoczny (red.), A. Jurkowska (red.), D. Miąsik (red.), *Ustawa…*, s. 1601.

takiego a nie innego rozstrzygnięcia, określając jedynie, że nałożenie na przedsiębiorcę kary pieniężnej zostało uznane przez ten organ za „zasadne”[1071].

6.4.2 Zasady miarkowania kar pieniężnych

Ustawa, jakkolwiek określa zasady ustalania wysokości kary pieniężnej, którą Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę w przypadku naruszenia zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, to jednak nie wskazuje sposobu, w jakim organ ten „wylicza” ostateczny wymiar kary.

Niemniej jednak, analiza treści rozstrzygnięć Prezesa UOKiK wydanych w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w których nałożona została kara pieniężna, o której mowa w art. 106 ust. 1 pkt 4 uokik, pozwala na stwierdzenie, że organ antymonopolowy ustala ostateczny wymiar kary pieniężnej w następujący sposób[1072]. W pierwszej kolejności, organ ochrony konkurencji i konsumentów określa maksymalną wysokość możliwej do wymierzenia kary pieniężnej, determinowaną wysokościa obrotu osiągniętego przez przedsiębiorcę w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Następnie, w oparciu o przesłanki wskazane w art. 111 ust. 1 pkt 1 uokik, Prezes UOKiK ustala kwotę bazową kary. W odniesieniu do przyjętej w ten sposób wysokości kary pieniężnej, organ ochrony konkurencji i konsumentów uwzględnia, w oparciu o art. 111 ust. 3 i 4 uokik, okoliczności obciążające i okoliczności łagodzące, które mogą znaleźć zastosowanie w danej sprawie. Wreszcie – w zależności od stanu faktycznego ustalonego w toku postępowania właściwego – odpowiednio zmodyfikowana kwota bazowa stanowi ostateczny wymiar kary pieniężnej.

Wskazać w tym miejscu należy, że Prezes UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, do niedawna stosował praktykę, zgodnie z którą przy nakładaniu kar pieniężnych na przedsiębiorcę uwzględniał przygotowane przez siebie wskazówki[1073], które w sposób stosunkowo szczegółowy określały sposób, w jaki organ ochrony konkurencji i konsumentów stosował w praktyce przepisy ustawy dotyczące kar pieniężnych[1074]. Podkreślenia jednak wymaga, że *Wyjaśnienia* te – zgodnie z komunikatem zamieszczonym na

[1071] Por. m.in. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 grudnia 2015 r. nr DDK-28/2015; decyzja Prezesa UOKiK z dnia 27 grudnia 2016 r. nr DDK-20/2016; decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 grudnia 2016 r. nr DDK 26/2016.
[1072] Por. m.in. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 12 października 2017 r. nr DOIK-5/2017.
[1073] Por. *Wyjaśnienia w sprawie ustalania wysokości kar pieniężnych za stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów* (link, dostęp na dzień 9 czerwca 2018 r.).
[1074] Szerzej na temat charakteru prawnego wyjaśnień publikowanych przez Prezesa UOKiK por. M. Błachucki, *Wytyczne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych (na przykładzie wytycznych wydawanych przez Prezesa UOKIK*), s. 42-63; por. także wyrok SN z dnia 19 sierpnia 2009 r., III SK 5/09, OSNP 2011, nr 9-10, poz. 144.

stronie internetowej UOKiK[1075] - utraciły swoją ważność. Wydaje się, że jakkolwiek rzeczywiście od momentu publikacji w 2013 r. przedmiotowego dokumentu zmianie uległa zarówno ustawa, jak i stanowisko organu antymonopolowego w zakresie jej stosowania, to jednak usunięcie *Wyjaśnień* ocenić należy negatywnie. Dokument ten służył bowiem pomocą zarówno Prezesowi UOKiK, jak i przedsiębiorcom. Uzasadnione wydaje się w tym miejscu przypuszczenie, że z uwagi na powszechne zapowiedzi Prezesa UOKiK w zakresie zaostrzenia polityki karania przedsiębiorców[1076], przedmiotowe *Wyjaśnienia* zawierały postanowienia stojące w sprzeczności z interpretacją przepisów aktualnie prezentowaną przez organ ochrony konkurencji i konsumentów[1077].

6.4.2.1 Świadomość naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jako podstawowa przesłanka warunkująca nałożenie kary pieniężnej.

Podstawową przesłanką nałożenia przez Prezesa UOKiK kary pieniężnej jest umyślność lub nieumyślność naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Okoliczność ta wynika bezpośrednio z treści art. 106 ust. 1 uokik, który wskazuje, że możliwość wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej możliwe jest wówczas, gdy przedsiębiorca ten „choćby nieumyślnie" dopuścił się stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Oznacza to, że przy rozstrzyganiu przez organ ochrony konkurencji i konsumentów o zasadności nałożenia kary pieniężnej na stronę postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów podstawową przesłanką powinna być strona podmiotowa dokonania naruszenia zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik rozumiana jako „zakres odzwierciedlenia w świadomości przedsiębiorcy poszczególnych elementów stanu faktycznego"[1078].

[1075] Por. *Informacja dotycząca wytycznych w sprawie kar z 2013 roku*, https://www.uokik.gov.pl/wyjasnienia_w_sprawie_kar2.php (dostęp na dzień 9 czerwca 2018 r.).

[1076] Artykuł pt. „Marek Niechciał nie ma litości. UOKIK wziął się za nieuczciwe firmy" – artykuł dostępny jest na stronie https://www.forbes.pl/gospodarka/kary-nalozone-przez-uokik-w-2017-roku/9kfkzvx (dostęp na dzień 14 sierpnia 2018 r.)

[1077] Wskazać jednocześnie należy, że wprawdzie w odniesieniu do naruszenia zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, *Wyjaśnienia* są już nieaktualne, to jednak prezentowane w nich rozumienie poszczególnych przesłanek – bez jednak wartości procentowych – nadal wydają się być aktualne i stosowane przez Prezesa UOKiK w wydawanych przez niego rozstrzygnięciach. Dlatego też, w dalszej części pracy, w celach pomocniczych prezentowane będą także stwierdzenia zawarte w tym dokumencie.

[1078] M. Król-Bogomilska [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1334-1335.

Wprawdzie przepisy ustawy w żaden sposób nie odnoszą się do pojęcia winy, to jednak w doktrynie wskazuje się, że to właśnie zawinienie przedsiębiorcy, mogące przyjąć formę umyślną lub nieumyślną, jest podstawą do nałożenia kary pieniężnej[1079]. W literaturze przedmiotu wskazuje się ponadto, że okoliczność, czy dane naruszenie miało charakter umyślny lub nieumyślny powinna być rozpatrywana łącznie z „winą" przedsiębiorcy w tym zakresie[1080].

Analizując zasadność zastosowania w danej sprawie sankcji w postaci administracyjnej kary pieniężnej, Prezes UOKiK powinien stwierdzić, czy dany przedsiębiorca dopuścił się sprzecznego z ustawą zachowania (tak działania, jak i zaniechania) w sposób umyślny, czy też nieumyślny. Jakkolwiek ustawa w żaden sposób nie definiuje tych pojęć, to za uzasadnione uznać należy zastosowanie reguł obowiązujących na gruncie przepisów prawa karnego[1081]. Umyślność występuje w sytuacji, w której sprawca chce popełnić czyn zabroniony lub przewidując możliwość jego popełnienia – godzi się na to, zaś nieumyślność rozumiana jest jako *brak zamiaru popełnienia czynu zabriononego (świadoma nieumyślność) albo zdolność przewidzenia możliwości popełnienia czynu zabronionego (nieświadoma nieumyślność)* – przy jednoczesnym naruszeniu obiektywnie rozumianych reguł ostrożności[1082]. Zagadnienie związane z umyślnością i nieumyślnością naruszenia przepisów uokik było wielokrotnie przedmiotem rozważań w orzecznictwie. Z jednej strony wskazuje się, że zachowanie przedsiębiorcy jest umyślne wówczas, gdy miał on świadomość naruszenia wskazanego w uokik zakazu, ale także wtedy, gdy przedsiębiorca taką świadomość mieć powinien[1083]. Z drugiej strony wskazuje się, że obowiązkiem Prezesa UOKiK jest wykazanie, że naruszenie przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów było zamierzone – w braku takiej okoliczności możliwe jest wyłącznie przypisanie stronie postępowania nieumyślności[1084], która jednak nie wyklucza nałożenia przez organ ochrony konkurencji i konsumentów kary pieniężnej.

[1079] M. Wincenciak, *Sankcje…*, s. 254-256; J. Krüger [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 1273; M. Sachajko, *Istota i charakterystyka antymonopolowych kar pieniężnych*, RPEiS 2002, Nr 1, s. 64. Inaczej: K. Kohutek [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 1027; G. Materna, *Zmowy przetargowe w prawie ochrony konkurencji i prawie karnym*, Warszawa 2016, s. 231.
[1080] Por. S. Gronowski, *Ustawa antymonopolowa*, s. 250; E. Modzlewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 96.
[1081] K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 381.
[1082] A. Zoll [w:] A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 109.
[1083] Por. wyrok SN z dnia 21 kwietnia 2011 r., III SK 45/10, LEX nr 901654.
[1084] Por. wyrok SOKiK z dnia 3 czerwca 2011 r., XVII AmA 23/10 - treść wyroku dostępna na stronie www.orzeczenia.warszawa.so.gov.pl (dostęp na dzień 4 lipca 2018 r.).

Wskazać jednocześnie należy, że z uwagi na treść art. 106 ust. 1 uokik, okoliczność umyślności lub nieumyślności naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik nie ma wpływu na możliwość nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej, to jednak świadomość przedsiębiorcy w tym zakresie powinna zostać uwzględniona przez Prezesa UOKiK przy ustaleniu ostatecznej wysokości kary pieniężnej[1085].

6.4.2.2 Obrót przedsiębiorcy jako podstawa określenia wysokości kary pieniężnej

Ustawodawca przewidział dwa rodzaje podstaw służących do ustalenia wysokości kar pieniężnych nakładanych na przedsiębiorców: (i) próg procentowy; oraz (ii) próg kwotowy[1086]. Próg procentowy dotyczy omówionych już wcześniej kar niesamoistnych, dotyczących dokonywanych przez przedsiębiorców naruszeń zakazów i nakazów uregulowanych w ustawie, w tym zakaz stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (por. art. 106 ust. 1 pkt 1-4 uokik). Próg kwotowy natomiast zastrzeżony został dla zasadniczo dla kar samoistnych związanych z naruszeniami obowiązków nakładanych przez Prezesa UOKiK na przedsiębiorców w toku postępowania (por. art. 106 ust. 2 uokik)[1087].

Zgodnie z art. 106 ust. 1 pkt 4 uokik, to właśnie obrót przedsiębiorcy jest podstawą wyznaczającą maksymalną wysokość kary pieniężnej, która może zostać nałożona na przedsiębiorcę za naruszenie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Obecnie Prezes UOKiK dysponuje uprawnieniem do wymierzania przedsiębiorcom za naruszenia przepisów materialnoprawnych, w tym również zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik, kary pieniężnej w wysokości nie większej niż 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Jakkolwiek w uokik brak jest legalnej definicji „obrotu”[1088], to jednak ustawodawca wskazał sposób, w jaki przedsiębiorca – w zależności od formy prowadzenia przez niego rachunkowości

[1085] K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 382; wyrok SOKiK z dnia 24 maja 2006 r., XVII AmA 17/05, Dz. Urz. UOKiK z 2006 r., Nr 3, poz. 48. .

[1086] A. Stawicki, E. Wardęga [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 1411-1413.

[1087] Próg kwotowy, poza wskzanymi w art. 106 ust. 2 uokik naruszeniami proceduralnymi, wykorzystywany jest w sytuacji, w której przedsiębiorca nie osiągnął obrotu w trzyletnim okresie poprzedzającym rok nałożenia kary lub osiągnął w tym okresie obrót nieprzekraczający równowartości 100 000 euro – wówczas Prezes UOKiK nakłada karę pieniężną w wysokości nieprzekraczającej równowartośi 10 000 euro (por. art. 106 ust. 6 uokik), a także w sytuacji, w której stwierdzone zostanie naruszenie przez osobę zarządzającą zakazów stosowania praktyk ograniczających konkurencję (por. art. 106a ust. 1 uokik).

[1088] Na konieczność określenia legalnej definicji „obrotu“ w uokik wskazuje A. Piszcz por. A. Piszcz, *Zasady ustalania wysokości kar pieniężnych według projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, iKAR 2013, nr 1(2), s. 33.

lub charakteru prawnego podmiotu występującego jako przedsiębiorca – powinien, na wezwanie Prezesa UOKiK[1089], określać osiągnięty w poprzednim roku obrotowym obrót.

I tak, zgodnie z art. 106 ust. 3 uokik, obrót obliczany jest jako suma: (i) przychodów wskazanych w rachunku zysków i strat, jeżeli przedsiębiorca sporządza taki rachunek na podstawie przepisów o rachunkowości; (ii) przychodów wykazanych w rocznym sprawozdaniu finansowym równoważnym do rachunku zysków i strat sporządzanym na podstawie przepisów o rachunkowości lub w innym dokumencie podsumowującym przychody w roku obrotowym, w tym w sprawozdaniu z wykonania budżetu, jeżeli przedsiębiorca nie sporządza rachunku rynku i strat; (iii) udokumentowanych przychodów uzyskanych w roku obrotowym, jeżeli przedsiębiorca nie posiada innych dokumentów; (iv) dochodów własnych pomniejszonych o wpływy z podatków, jeżeli stosowania praktyki dopuszcza się gmina, powiat lub województwo. Ustawa przewiduje również zasady ustalania podstawy maksymalnej wysokości kary pieniężnej w sytuacji, w której przedsiębiorca nie dysponuje informacjami i dokumentami doyczącymi osiągniętego obrotu w poprzednim roku obrotowym. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 106 ust. 7 uokik, maksymalny wymiar kary pieniężnej obliczany jest na podstawie: (i) obrotu osiągniętego przez przedsiębiorcę w roku obrotowym poprzedzającym rok obrotowy poprzedzający rok nałożenia kary; (ii) średni obrót osiągnięty przez przedsiębiorcę w trzech kolejnych latach obrotowych poprzedzających rok obrotowy poprzedzający rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca obrotu nie osiągnął lub obrót ten nie przekroczył równowartości 100 000 euro.

Warto w tym miejscu wskazać, że zawarte w uokik rozwiązanie, zgodnie z którym to obrót jest podstawą do wyliczenia maksymalnej wysokości kary pieniężnej za naruszenie określonych w ustawie nakazów lub zakazów, w tym także zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, funkcjonuje od dnia 18 stycznia 2015 r., czyli od dnia, w którym weszła w życie nowelizacja ustawy z 2014 r.. Wcześniej to przychód, rozumiany jako przychód uzyskany w roku podatkowym poprzedzającym dzień wszczęca postępowania na podstawie ustawy, w rozumieniu obowiązujących przdsiębiorcę przepisów o podatku dochodowym (por. art. 4 pkt 15 ustawy w brzmieniu sprzed 18 stycznia 2015 r.). Wprowadzenie powyżej opisanej zmiany stało w zgodności z prezentowanymi w doktrynie postulatami wskazującymi na konieczność dostosowania zasad dotyczących nakładania przez Prezesa

[1089] W praktyce przed wydaniem przez Prezesa UOKiK decyzji dotyczącej naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w której organ ochrony konkurencji i konsumentów zamierza nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną, do strony postępowanie kierowane jest, na podstawie art. 50 ust. 1 uokik, wezwanie z żądaniem przedstawienia informacji dotyczących osiągniętego obrotu, wraz z dokumentami potwierdzającymi tę okoliczność (por. np. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 26 marca 2018 r. nr DOIK 1/2018 , s. 70)

UOKiK kar pieniężnych na przedsiębiorców do reguł obowiązujących na szczeblu unijnym, gdzie maksymalny wymiar kary określany jest przez osiągnięty obrót przedsiębiorstwa[1090].

Zasygnalizować w tym miejscu należy sformułowany w orzecznictwie postulat, zgodnie z którym przy określaniu przez Prezesa UOKiK maksymalnej wysokości kary pieniężnej uwzględniany powinien być obrót przedsiębiorcy w tym segmencie działalności, w którym doszło do naruszenia zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów[1091]. Jakkolwiek z punktu widzenia standardów proceduralnych, taka praktyka organu ochrony konkurencji i konsumentów gwarantowałaby utrzymanie należytego poziomu ochrony przedsiębiorcy, to jednak ustawa nie dopuszcza możliwości „segmentyzacji" podstawy wymiaru kary pieniężnej[1092]. Dlatego też stwierdzić należy, że to obrót przedsiębiorcy dotyczący całokształtu prowadzonej przez niego działalności powinien być uwzględniany przez Prezesa UOKiK[1093]. Podnieść w tym miejscu warto, że w doktrynie prezentowany jest również pogląd, zgodnie z którym – z uwagi na brak możliwości określenia, przy zastosowaniu kryterium obrotowego lub przychodowego, maksymalnej wysokości kary – postuluje się odejście od wskazywania procentowego, maksymalnego pułapu kary pieniężnej, jaka nałożona może zostać na przedsiębiorcę w przypadku naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów[1094].

6.4.2.3 Przesłanki mające wpływ na ustalenie kwoty bazowej kary

Zgodnie z art. 111 ust. 1 uokik, Prezes UOKiK, przy ustalaniu wysokości nakładanej kary pieniężnej za naruszenie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, zobowiązany jest uwzględnić: (i) okoliczności stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów; (ii) uprzednie naruszenie zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 uokik; (iii) okres stosowania praktyki naruszającej zbiorowe ineresy konsumentów[1095]; oraz (iv) stopień oraz skutki rynkowe naruszenia przepisów ustawy. Warto w tym miejscu wskazać, że zawarty w ustawie katalog okoliczności, które organ ochrony konkurencji i konsumentów zobowiązany jest uwzględniać przy ustalaniu kwoty bazowej kary pienieżnej, która następnie

[1090] Por. m.in. E. Stawicki [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, Warszawa 2011, s. 194-197; A. Piszcz, *Czynnik czasu w prawie antymonopolowym*, Białostockie Studia Prawnicze 2010, Nr 7, s. 89.
[1091] Por. wyrok SN z dnia 15 maja 2014 r., III SK 54/13, LEX nr 14774447; wyrok SA w Warszawie z dnia 29 maja 2015 r., VI ACa 1018/14, LEX nr 1770712.
[1092] A. Piszcz, *Sankcje…*, s. 300.
[1093] K. Kohutek, M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 1011.
[1094] A. Doniec, *Stosowanie kar pieniężnych w unijnym i polskim prawie konkurencji w świetle wymogów ochrony praw człowieka*, Warszawa 2016, s. 124.
[1095] Szerzej na ten temat por. A. Piszcz, *Czynnik czasu…*, s. 90.

zostaje – w zależności od okoliczności danej sprawy – zmodyfikowana o wskazane w ustawie okoliczności łagodzące i obciążające, ma charakter otwarty, co oznacza, że Prezes UOKiK, ustalając „kwotę wyjściową" (kwotę bazową) kary może wziąć pod uwagę także inne kryteria, takie jak chociażby nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku rekompensaty publicznej[1096] lub precedensowy charakter rozstrzygnięcia[1097].

6.4.2.3.1 Okoliczności stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

Pierwsza z przesłanek, którą ustawa wymienia jako mającą wpływ na wysokość kwoty bazowej kary pieniężnej, dotyczy okoliczności naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 uokik. W literaturze przedmiotu podnosi się, że to kryterium odnosi się zarówno do elementów podmiotowych (umyślność lub nieumyślność naruszenia przepisów ustawy), jak i przedmiotowych naruszenia (związanych z charakterem jego zachowania)[1098]. W praktyce okoliczność ta dotyczy m.in. stopnia naruszenia interesu publicznego[1099], czy też charakteru naruszenia zbiorowych interesów konsumentów[1100]. Dodatkowo, w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, Prezes UOKiK uwzględnia „moment" wystąpienia naruszenia zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uoki, tj. czy dane naruszenie miało miejsce na etapie przedkontraktowym, na etapie zawierania umowy, czy też na etapie wykonywania kontraktu[1101]. Zgodzić się w tym miejscu należy z wyrażonym przez organ ochrony konkurencji i konsumentów poglądem, że to naruszenie zbiorowych interesów konsumentów na etapie wykonywania kontraktu uznać należy za najpoważniejsze i to ono – jako takie – zagrożone powinno być najwyższą karą pieniężną[1102]. Konsument bowiem na etapie związania z przedsiębiorcą zawartą przez siebie umową powinien podlegać szczególnej ochronie, w szczególności z uwagi na często ograniczone możliwości rozwiązania (odstąpienia lub wypowiedzenia) danego kontraktu. Co więcej, to na etapie wykonywania umowy możliwe jest tak istotne zniekształcenie przysługujących konsumentom uprawnień, m.in. w zakresie odpowiedzialności przedsiębiorcy za wady fizyczne rzeczy.

[1096] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 grudnia 2015 r. nr DDK-28/2015, s. 31; *Wyjaśnienia*, s. 4.
[1097] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 27 grudnia 2016 r., nr DDK-20/2016, s. 33.
[1098] M. Sachajko, E. Modzelewska-Wąchal [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1381; K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 456.
[1099] Por. m.in. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 21 sieprnia 1996 r., XVII Amr 35/96, LEX nr 56271.
[1100] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 27 grudnia 2016 r., nr DDK-20/2016, s. 32.
[1101] *Wyjaśnienia*, s. 3.
[1102] Tak również: J. Krüger, E. Wardęga [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 1458 i n.

6.4.2.3.2 Uprzednie naruszenie przepisów ustawy

Kolejną okolicznością mającą wpływ na ustalenie kwoty bazowej kary pieniężnej, która powinna być uwzględniona przez Prezes UOKiK, jest uprzednie naruszenie przez przedsiębiorcę przepisów ustawy[1103]. Zgodzić się w tym miejscu należy z postulowaną w doktrynie wykładnią tej przesłanki w ten sposób, że obejmuje ona każde uprzednie naruszenie przepisów ustawy, a więc nie tylko naruszenie zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik, ale także zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję[1104]. Warto w tym miejscu wskazać, że za uprzednie naruszenie przepisów ustawy uznane mogą zostać również naruszenia przepisów proceduralnych zawartych w uokik, a dotyczących m.in. obowiązku przekazywania Prezesowi UOKiK wszelkich koniecznych informacji i dokumentów[1105]. Podkreślenia jednocześnie wymaga, że okoliczność ta podlega ocenie nie tylko na gruncie obecnie obowiązującej ustawy, lecz – zgodnie z art. 130 uokik – również na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów. Wydaje się także, że warunkiem niezbędnym do zastosowania przez Prezesa UOKiK tej przesłanki, jest prawomocne stwierdzenie, w drodze decyzji administracyjnej, naruszenia przez przedsiębiorcę bądź to materialnoprawnych bądź to proceduralnych przepisów ustawy.

6.4.2.3.3 Okres stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów

Przy ustalaniu kwoty bazowej kary pieniężnej Prezes UOKiK zobowiązany jest uwzględnić także okres stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Przesłanka ta jest o tyle istotna, że powiązana jest ona z okresem utrzymywania się stanu sprzeczności z prawem lub dobrymi obyczajami (bezprawności) w relacji przedsiębiorcy z konsumentami, co bezpośrednio rzutować może na liczbę słabszych uczestników rynku dotkniętych zakwestionowaną przez organ ochrony konkurencji i konsumentów praktyką[1106]. Prezes UOKiK, wydając swoje rozstrzygnięcia, zasadniczo posługuje się rocznym okresem granicznym pozwalającym uznać daną praktykę za krótkotrwałą lub długotrwałą[1107]. Uznać należy, że uwzględnienie przez Prezesa UOKiK tej przesłanki pozwala w odpowiedni sposób „dostosować"

[1103] Szerzej: G. Materna, *Uprzednie naruszenie przepisów ustawy a wymiar kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa UOKiK*, PUG 2011, Nr 1, s. 7-4.
[1104] Por. M. Sachajko/E. Modzelewska-Wąchal [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1382; K. Kohutek, M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 1047-1047.
[1105] Takie rozumienie tego przepisu zostało jednak poddane pod wątpliwość w wyroku Sądu Najwyższego z dnia 11 sieprnia 2009 r., III SK 6/09.
[1106] Szerzej na ten temat: M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne…*, s. 140.
[1107] Por. K. Kohutek, M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 1048 i n.

wysokość kwoty bazowej do rzeczywistej dolegliwości danego zachowania (tak działania, jak i zaniechania) przedsiębiorcy, w odniesieniu do której istotny jest również czas jego stosowania.

6.4.2.3.4 Stopień oraz skutki rynkowe praktyki stosowanej przez przedsiębiorcę

W doktrynie zgodnie wskazuje się, że stopień naruszenia przepisów ustawy, o którym mowa w art. 106 ust. 1 pkt 1 uokik, oznacza wagę (ciężar, szkodliwość) praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, której dopuścił się przedsiębiorca[1108]. Na gruncie obowiązujących do końca 2016 r. *Wyjaśnień* wskazywano, że stopień naruszenia przepisów ustawy jest oceniany przez Prezesa UOKiK w odniesieniu do „momentu" wystąpienia praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. I tak, w zależności od tego, czy zakwestionowane przez organ ochrony konkurencji i konsumentów zachowanie przedsiębiorcy występowało na etapie przedkontraktowym, na etapie zawarcia umowy lub na etapie wykonywania kontraktu, Prezes UOKiK stosował określoną gradację naruszeń, z której naruszenia przepisów ustawy na etapie wykonywania kontraktu zawartego z konsumentem uważane były za najbardziej dolegliwe[1109]. Zasygnalizować w tym miejscu należy wyrażony w doktrynie pogląd, zgodnie z którym w przypadku praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów występuje zdecydowanie mniejsza waga (ciężar, szkodliwość) naruszenia przepisów ustawy aniżeli w przypadku antykonkurencyjnych zachowań przedsiębiorców[1110]. Nie sposób jednak zgodzić się z takim stanowiskiem. Jakkolwiek rzeczywiście stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest naruszeniem, które nie oddziaływuje bezpośrednio na przychody przedsiębiorcy[1111], to jednak pamiętać należy, że praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów wymierzone są w interes słabszych uczestników rynku jako „zbiorowości". Wskazane w ustawie wysokie zagrożenie karą pieniężną bezsprzecznie pełni rolę czynnika „odstraszającego" przedsiębiorców przed zachowaniami sprzecznymi z zakazem, o którym mowa w art. 24 ust. 1 uokik[1112]. Podkreślenia wymaga także, że wskazany w art. 106 ust. 1 uokik maksymalny wymiar kary jest jedynie górną granicą, do wysokości której Prezes UOKiK może wymierzyć przedsiębiorcy karę pieniężną. Nie pozbawia to jednak organu ochrony konkurencji i konsumentów, wedle własnego uznania, stosowania w odniesieniu do praktyk naruszających

[1108] Por. A. Stawicki, E. Wardęga [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 1410.
[1109] Por. *Wyjaśnienia*…, pkt 2.1.
[1110] M. Król-Bogomilska [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1331.
[1111] A. Jurkowska, D. Miąsik, T.Skoczny, M. Szydło, *Nowa UOKiK z 2007 r. – kolejny krok*, s. 8.
[1112] Podobny pogląd został wyrażony w uzasadnieniu do projektu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (druk sejmowy nr 1110, V kadencja), s. 25.

zbiorowe interesy konsumentów znacznie niższych kar pieniężnych niż w przypadku stosowania przez przedsiębiorców praktyk ograniczających konkurencję[1113].

Omawiając okoliczność skutków stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów odwołać się należy do poglądów orzecznictwa w tym zakresie, bowiem ani ustawa, ani sam organ ochrony konkurencji i konsumentów nie definiują tej przesłanki. Jako skutki naruszenia przepisów ustawy dotychczas wskazywano np. niepowetowaną szkodę dla konsumentów[1114], czy też osiągnięcie przez przedsiębiorcę nieuzasadnionych korzyści finansowych[1115].

6.4.2.4 Okoliczności łagodzące

Wraz z wejściem w życie w dniu 18 stycznia 2015 r. nowelizacji ustawy do polskiego porządku prawnego wprowadzone zostały szczegółowe zasady miarkowania kar pieniężnych, które mogą być nakładane na przedsiębiorców dopuszczających się naruszenia przepisów ustawy, w tym także zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Uzasadnieniem dla określenia w ustawie tego rodzaju przepisów było przyznanie przedsiębiorcom możliwości chociażby oszacowania wysokości prawdopodobnej kary pieniężnej jeszcze przed wydaniem decyzji[1116]. Jednymi z wprowadzonych wówczas zmian było doprecyzowanie okoliczności łagodzących i obciążających, które – w zależności od okoliczności danej sprawy – wpłynąć mogą na ostateczny wymiar kary pieniężnej (tj. obniżyć lub zwiększyć wcześniej wyliczoną przez Prezesa UOKiK kwotę bazową).

Ustawa zawiera otwarty katalog okoliczności łagodzących[1117]. Jako okoliczności łagodzące, które mogą wystąpić w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów ustawodawca wskazuje: (i) dobrowolne usunięcie skutków naruszenia; (ii) zaniechanie stosowania zakazanej praktyki przed wszczęciem postępowania lub niezwłocznie po jego wszczęciu; (iii) podjęcie z własnej inicjatywy działań w celu zaprzestania

[1113] Analizując opublikowane przez Prezesa UOKiK dokumenty zawierające wyjaśnienia w sprawie nakładania kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy, wysnuć można wniosek, że do momentu obowiązywania *Wyjaśnień* organ ochrony konkurencji i konsumentów zasadniczo prezentował stanowisko, zgodnie z którym w przypadku naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 uokik, wysokość możliwej do nałożenia kary pieniężnej była znacznie niższa niż w przypadku praktyk ograniczających konkurencję.

[1114] Por. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 22 kwietnia 1998 r., XVII AmA 77/97, Wokanda 2001, Nr 3, s. 56.

[1115] Por. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 10 października 2001 r., XVIII AmA 106/00, Wokanda 2003, Nr 1, s. 45.

[1116] Por. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, druk sejmowy nr 1703 (VII kadencja), s. 46.

[1117] M. Sachajko, E. Modzelewska-Wąchal [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1378; A. Piszcz, *Zasady ustalania wysokości kar pieniężnych…*, s. 40.

naruszenia lub usunięcia jego skutków; (iv) współpraca z Prezesem UOKiK w toku postępowania, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania (por. art. 111 ust. 3 pkt 2 uokik). Zasadniczo wskazane przesłanki mogące skutkować obniżeniem kwoty bazowej podzielić można na okoliczności dotyczące stosowanych przez danego przedsiębiorcę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (i-iii), a także okoliczności dotyczące współdziałania tego przedsiębiorcy w toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (iv).

Pierwszą ze wskazanych w ustawie okoliczności łagodzących jest dobrowolne usunięcie skutków naruszenia. Jakkolwiek ustawodawca w żaden sposób nie doprecyzował tej przesłanki, to stwierdzić można, że obniżenie kwoty bazowej w oparciu o tę okoliczność uzasadnione byłoby wówczas, gdy przedsiębiorca – z własnej woli – w toku postępowania podejmie działania zmierzające do usunięcia skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów (np. w postaci zrekompensowania konsumentom skutków finansowych naruszenia przepisów ustawy)[1118].

Kolejną okolicznością łagodzącą jest zaniechanie stosowania zakazanej praktyki przed wszczęciem postępowania lub niezwłocznie po jego wszczęciu[1119]. Przy uwzględnianiu przez Prezesa UOKiK występowania w danej sprawie tej przesłanki powinny zostać uwzględnione następujące okoliczności. Po pierwsze, zaniechanie stosowania zakwestionowanego zachowania przedsiębiorcy powinno być dobrowolne, tj. podjęte na skutek refleksji przedsiębiorcy w zakresie naruszenia przez niego przepisów ustawy[1120]. Po drugie zaś, zaprzestanie określonego działania lub zaniechania przedsiębiorcy nie powinno wynikać ze specyfiki danej praktyki, niezależnej od bezpośredniej woli przedsiębiorcy (np. zakończenie prowadzenia zakwestionowanej przez organ ochrony konkurencji i konsumentów kampanii reklamowej wprowadzającej konsumentów w błąd)[1121]. Niemniej jednak zaznaczenia wymaga, że nawet pomimo wystąpienia opisanych powyżej okoliczności, wskazujących na brak dobrowolności zaniechania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, Prezes UOKiK może w odpowiednim zakresie obniżyć kwotę bazową kary pieniężnej.

Następną okolicznością łagodzącą wymienioną w ustawie jest podjęcie z własnej inicjatywy działań w celu zaprzestania naruszenia lub usunięcia jego skutków. Jakkolwiek okoliczność ta jest bardzo zbliżona do przesłanki związanej z dobrowolnym usunięciem skutków

[1118] Por. M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 1054.
[1119] Szerzej na temat zaniechanie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów por. pkt 6.3.3 niniejszej pracy.
[1120] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 27 grudnia 2016 r. nr DDK-20/2016, s. xxx.
[1121] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 12 października 2017 r. nr DOIK-5/2017, s. 82.

naruszenia[1122], to jednak stwierdzić należy, że okoliczności te różnią się w zakresie stosunku przedsiębiorcy do usunięcia skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Podjęcie przez stronę postępowania z własnej inicjatywy działań zmierzających do zaprzestania naruszenia lub usunięcia jego skutków wystąpić może jedynie wówczas, gdy przedsiębiorca samodzielnie podejmuje określone przez siebie działania. W przypadku natomiast dobrowolnego usunięcia skutków naruszenia, forma lub sposób usunięcia tych skutków nie musi wynikać wprost z samodzielnej decyzji przedsiębiorcy.

Ostatnią ze wskazanych w ustawie okoliczności łagodzących jest współpraca z Prezesem UOKiK w toku postępowania, w szczególności przyczynienie się do szybkiego i sprawnego przeprowadzenia postępowania. Przesłanka ta nie dotyczy bezpośrednio charakteru i skutków praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, lecz odnosi się do zachowania przedsiębiorcy w toku postępowania właściwego. W praktyce orzeczniczej Prezesa UOKiK okoliczność ta oceniana była przez ten organ w kontekście charakteru składanych przez przedsiębiorcę wyjaśnień[1123], czy też jego przyczynienia się do sprawnego i szybkiego zakończenia postępowania[1124].

Warto jednocześnie wskazać, że w obowiązujących do dnia 16 grudnia 2016 r. *Wyjaśnieniach* jako okoliczności łagodzące, niewskazane wprost w ustawie, Prezes UOKiK uznawał również „pozytywną rekację na wszczęcie postępowania poprzez podjęcie działań mających na celu zaprzestanie praktyki, jakkolwiek nie stanowiących pełnego zaprzestania, czy też dobrowolną rekompensatę szkody poniesionej na skutek naruszenia”[1125]. Okoliczności te wówczas skutkować mogły zmniejszeniem kwoty bazowej kary nawet o 20%.

6.4.2.5 Okoliczności obciążające

Poza opisanymi powyżej okolicznościami łagodzącymi, których zaistnienie w danej sprawie może spowodować obniżeniem kwoty bazowej wpływającej na ostateczną wysokość kary pieniężnej, ustawa wskazuje na zamknięty katalog okoliczności obciążających, które wiązać się mogą ze zwiększeniem wymiaru tej sankcji. Do przesłanek tych należą: (i) znaczny zasięg terytorialny naruszenia lub jego skutków; (ii) znaczne korzyści uzyskane przez przedsiębiorcę

[1122] Por. J. Krüger, E. Wardęga [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 1454.
[1123] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia nr DDK-2/2013, w której to stwierdzono, że współpraca przedsiębiorcy z Prezesem UOKiK w toku postępowania przejawiała się w ponadstandardowych wyjaśnieniach o okolicznościach sprawy w powiązaniu z terminowym przekazywaniem niezbędnych informacji i dokumentów.
[1124] Por. *Wyjaśnienia dotyczące ustalania wysokości kar pieniężnych w sprawach związanych z naruszeniem zakazu praktyk ograniczących konkurencję*, s. 5.
[1125] *Wyjaśnienia…*, pkt 4.1.

w związku z dokonanym naruszeniem; (iii) dokonanie uprzednio podobnego naruszenia; (iv) umyślność naruszenia.

Okoliczność znacznego zasięgu terytorialnego naruszenia lub jego skutków jest bezpośrednio powiązana z potencjalną liczbą konsumentów zagrożonych zakwestionowaną przez Prezesa UOKiK praktyką przedsiębiorcy. Jak słusznie wskazuje się w doktrynie zasięg terytorialny naruszenia może mieć charakter ogólnopolski lub regionalny[1126]. Uzasadnione wydaje się jednak stwierdzenie, że nawet w sytuacji, w której zasięg terytorialny naruszenia powinien być oceniany z punktu widzenia aktywności biznesowej przedsiębiorcy, któremu zarzuca się stosowanie praktyki sprzecznej z zakresem wyrażonym w art. 24 ust. 1 uokik. Wyobrazić można sobie bowiem sytuację w której działalność przedsiębiorcy wykonywana jest na ograniczonym terytorialnie obszarze, na którym jednak oddziaływanie przedsiębiorcy może być istotne.

Kolejna przesłanka uzasadniająca zwiększenie przez Prezesa UOKiK kwoty bazowej kary dotyczy korzyści, jakie przedsiębiorca, któremu zarzuca się stosowanie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, osiągnął w związku z naruszeniem zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 uokik. Wydaje się, że okoliczność ta znajdzie zastosowanie w szczególności wówczas, gdy naruszenie zbiorowych interesow konsumentów ma wymiar ekonomiczny[1127]. W takiej sytuacji niewątpliwą korzyścią osiągniętą przez takiego przedsiębiorcę jest suma opłat lub innych świadczeń pieniężnych, które zostały pobrane od konsumentów na skutek sprzecznego z zakazem stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zachowania. Jednocześnie warto wskazać, że „znaczna korzyść", o której mowa w art. 111 ust. 4 pkt 2 lit b uokik, dotyczyć może również korzyści o charakterze niemajątkowym. Za uzasadnione uznać można stwierdzenie, zgodnie z którym chociażby zwiększenie – na skutek stosowania przez przedsiębiorcę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w szczególności wprowadzających w błąd nieuczciwych praktyk rynkowych – liczby klientów korzystających z usług oferowanych przez przedsiębiorcę dopuszczającego się naruszenia art. 24 ust. 1 uokik.

Wpływ na ostateczną wysokość kary pieniężnej ma również dokonanie uprzednio podobnego naruszenia. W przeciwieństwie do okoliczności dotyczącej uprzedniego naruszenia przepisów ustawy, która uwzględniana jest przez Prezesa UOKiK przy wyznaczaniu kwoty wyjściowej kary, przesłanka ta ograniczona została wyłącznie do naruszenia o charakterze „podobnym". Jakkolwiek ustawa nie wskazuje, w jaki sposób powinna być ta przesłanka interpretowana,

[1126] K. Kohutek, M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 1060-1061; J. Krüger, E. Wardęga [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 1459.
[1127] Szerzej na temat pozaekonomicznego naruszenia zbiorowych interesów konsumentów por. pkt 2.2.4.

to jednak zaproponowane w doktrynie negatywne znaczenie tej okoliczności obciążającej, pozwala na wskazanie, że naruszeniami podobnymi są naruszenia o tym samym charakterze w zakresie naruszeń materialnoprawnych lub formalnoprawnych (proceduralnych), a także dotyczące tych samych kategorii naruszeń w zakresie praktyk ograniczających konkurencję, praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, stosowania niedozwolonych postanowień wzorców umów albo niezgłoszenia zamiaru koncentracji[1128]. W obowiązujących do 2016 r. *Wyjaśnieniach* wskazano dodatkowo, że okolicznością szczególnie obciążającą jest umyślne niezastosowanie się do przepisów ustawy tego samego rodzaju, tj. obejmujące ten sam sposób naruszenia zbiorowych interesów konsumentów (np. w zakresie stosowania wprowadzającej w błąd nieuczciwej praktyki rynkowej w przekazach marketingowych kierowanych do konsumentów)[1129].

Ostatnią przesłanką obciążającą, jaką wskazuje ustawa, jest umyślność naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Oznacza to, że Prezes UOKiK – po wykazaniu, że strona postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów miała lub powinna mieć świadomość naruszenia zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik, może dokonać odpowiedniej modyfikacji kwoty bazowej kary pieniężnej na niekorzyść przedsiębiorcy[1130].

6.4.3 Funkcje kar pieniężnych z tytułu naruszenia zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik.

Kary pieniężne nakładane przez Prezesa UOKiK na przedsiębiorcę dopuszczającego się stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów – poza samym fiskalnym celem tych sankcji wynikającym z faktu, że środki finansowe pochodzące z kar pieniężnych uiszczanych przez przedsiębiorców, zgodnie z art. 112 ust. 2 uokik, stanowią dochód budżetu państwa – pełnią co najmniej trzy podstawowe funkcje: (i) represyjną; (ii) prewencyjną; oraz (iii) wychowawczą.

Represyjna funkcja kary pieniężnej, o której mowa w art. 106 ust. 1 uokik, przejawia się tym, że stanowi ona odczuwalną dolegliwość w postaci konieczności uiszczenia kary pieniężnej będącej konsekwencją naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik[1131]. Ponadto, wymierzona przez organ ochrony konkurencji i konsumentów sankcja, bezpośrednio

[1128] M. Namysłowska, A. Piszcz [w:] M. Namysłowska (red.), A. Piszcz (red.), *Ustawa …*, s. 78.
[1129] Por. *Wyjaśnienia*, s. 3; por. decyzja Prezesa UOKiK z 12 października 2017 r. DDK-5/2017.
[1130] Szerzej na temat umyślności naruszenia zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik por. pkt 6.4.2.1 niniejszej pracy.
[1131] A. Piszcz [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1314; wyrok SOKiK z dnia 4 maja 2006 r., XVII AmA 119/04, Dz. Urz. UOKiK Nr 3, poz. 47.

godzi w sferę majątkową ukaranego przedsiębiorcy[1132], stanowiąc przy tym konsekwencję sprzecznego z prawem lub dobrymi obyczajami zachowania strony postępowania[1133]. Funkcja represyjna kary pieniężnej sprawdza się również do tego, że dyscyplinuje ona ukaranego przedsiębiorcy do przestrzegania przepisów ustawy. Prezes UOKiK wskazuje także, że kara pieniężna nakładana w związku z naruszeniem przepisów ustawy, spełnia funkcję represyjną wówczas, gdy stanowi ona realną – jakkolwiek nie nadmierną – dolegliwość[1134].

Nałożenie na przedsiębiorcę kary pieniężnej w konsekwencji naruszenia przez niego przepisów ustawy pełni również funkcję prewencyjną, która zasadniczo sprowadza się do zniechęcenia innych podmiotów działających na rynku do naruszania przepisów ustawy[1135]. Wskazać w tym miejscu należy, że owa „prewencja" kary pieniężnej przejawiać się również może w tym, że na skutek jej nałożenia przedsiębiorca staje się w pewien sposób „zdyscyplinowany" do przestrzegania przepisów ustawy[1136]. Opisany powyżej skutek może oddziaływać bądź to na inne podmioty, wskazując na „nieopłacalność" pewnych zachowań sprzecznych z ustawą (prewencja ogólna), bądź to na konkretnego przedsiębiorcę (prewencja szczególna, indywidualna)[1137]. W orzecznictwie wskazuje się natomiast, że funkcja prewencyjna kary pieniężnej ma na celu zapobieżenie w przyszłości podobnym naruszeniom prawa[1138].

Funkcja wychowawcza kary pieniężnej nakładanej przez Prezesa UOKiK sprowadza się do tego, że poprzez realizację określonej polityki karania, Prezes UOKiK „edukuje" uczestników rynku w zakresie tego, które działania uznaje za niepożądane, a jakie są przez niego akceptowane[1139]. W jednym ze swoich rozstrzygnięć SN stwierdził, że represyjno-wychowawcza funkcja kary pieniężnej nakładanej przez organ ochrony konkurencji i konsumentów związany jest z zachowaniem i przestrzeganiem obowiązującego porządku prawnego[1140]. Szczególną rolę w tym zakresie przypisać można uzasadnieniu tej części decyzji, w której organ ochrony

[1132] Wyrok SN z dnia 24 kwietnia 1996 r., I CRN 49/96, LexPolonica nr 309784.
[1133] Por. C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, Komentarz do art. 106, Nr 7.
[1134] Por. decyzja Prezesa UOKiK z dnia 16 maja 2007 r. nr RLU 17/2007, s. 6.
[1135] D. Miąsik [w:] T. Skonczy (red.), *Ustawa…*, 2009, s. 1597.
[1136] por. M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne…*, s. 45-46; M. Błachucki, S. Jóźwiak, *Sankcje strukturalne w prawie antymonopolowym jako sankcje administracyjnoprawne* [w:] M. Stahl (red.), R. Lewicka (red.), M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne…*, s. 457.
[1137] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 949-950; B. Turno, *Leniency. Program łagodzenia kar pieniężnych w polskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2013, s. 173; K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 390.
[1138] Por. .in.. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 10 października 2001 r., XVII AmA 106/00, Wkonada 2001, Nr 3; wyrok Sądu Antymonipolowego z dnia 28 stycznia 2002 r., XVII AmA 33/01, Dz. Urz. UOKiK z 2002 r., Nr 2, poz. 110; wyrok SOKIK z dnia 4 maja 2006 r., XVII AmA 119/04 – treść wyroku dostępna na stronie www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 4 lipca 2018 r.).
[1139] Por. J. Krüger, E. Wardęga [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 1359.
[1140] Por. wyrok SN z dnia 27 czerwca 2000 r., I CKN 793/98, LEX nr 50870.

konkurencji i konsumentów wskazuje kryteria, jakie zostały uwzględnione przy nakładaniu na przedsiębiorcę tej sankcji.

Warto w tym miejscu wskazać na dwie dodatkowe funkcje kar pieniężnych zaproponowane przez B. Turno: (i) funkcję redystrybucyjną związaną z przeprowadzaniem przesunięć majątkowych w celu wynagrodzenia szkód powstałych na skutek naruszenia przepisów ustawy; oraz (Ii) retrybutywną, która sprowadza się do tego, że poprzez nałożenie na przedsiębiorcę dopuszczającego się stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zaspokaja się naruszenie poczucia sprawiedliwości[1141]. W doktrynie wskazuje się także na egzekucyjno-przymuszającą funkcję kary, która polega na „zmuszeniu" przedsiębiorcy do wykonania określonego obowiązku wskazanego w decyzji kończącej postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów[1142].

Jakkolwiek poprzez nałożenie kary pieniężnej Prezes UOKiK może osiągnąć opisane powyżej cele (funkcje), to jednak pamiętać należy, że skorzystanie z uprawnienia określonego w art. 106 ust. 1 uokik powinno przebiegać zgodnie z zasadami sprawiedliwości, proporcjonalności i równości. Kierując się tymi regułami Prezes UOKiK może nałożyć na przedsiębiorcę jedynie taką dolegliwość, która jest niezbędna dla osiągnięcia zamierzonego przez ten organ celu i adekwatna do dokonanego przez przedsiębiorcę naruszenia[1143]. Zasada proporcjonalności kary pieniężnej przejawia się także tym, że przy określeniu ostatecznej wysokości sankcji, organ ochrony konkurencji i konsumentów zobowiązany jest uwzględnić stopień zawinienia, uzyskane korzyści i inne kryteria wskazane m.in. w art. 111 ustawy[1144]. Zasada równości natomiast powinna przejawiać się stosowaniem przez Prezesa UOKiK zbliżonych sankcji w odniesieniu do podobnych czynów, wywierających podobne skutki[1145].

Stwierdzić zatem należy, że poza uwzględnieniem wskazanych w ustawie i występujących w danej sprawie okoliczności mogących mieć wpływ na ostateczną wysokości kary pieniężnej za naruszenie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, Prezes UOKiK uwzględnić powinien także ogólne funkcje, jakie pełnić powinna taka sankcja, a także wskazane w uokik i sformułowane w orzecznictwie wytyczne, którymi kierować się powinien przy rozstrzyganiu tak o zasadności, jak i wysokości kary pieniężnej.

[1141] B. Turno, *Leniency…*, s. 174.
[1142] A. Piszcz, *Sankcje…*, s. 391-393; K. Kohutek, M. Sieradzka [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 1006.
[1143] Por. m.in. wyrok SAw Warszawie z dnia 28 czerwca 2012r., VI ACa 1379/11, niepubl.; wyrok SN z dnia 4 marca 2014 r., III SK 34/13, Legalis nr 994606.
[1144] C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 956.
[1145] E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 336.

6.5 Kontrola sądowa rozstrzygnięć Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

6.5.1 Charakter sądowej kontroli rozstrzygnięć wydawanych przez Prezesa UOKiK

Z rozstrzygnięciami wydawanymi przez Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów związana jest swoista ich kontola sądowa. Na gruncie obowiązujących przepisów ustawy przedsiębiorcy (adresatowi) niezadowolonemu z rozstrzygnięcia organu ochrony konkurencji i konsumentów przysługuje uprawnienie do wniesienia, za pośrednictwem Prezesa UOKiK, odwołania (lub – w przypadku postanowień – zażalenia).

Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie wypracowany został pogląd, że jakkolwiek postępowanie „odwoławcze" inicjowane jest wniesieniem przez przedsiębiorcę odwołania lub zażalenia, to postępowanie przed SOKiK uznawane jest za postępowanie pierwszoinstancyjne[1146], prowadzone w oparciu o przepisy kpc, w ramach którego wydawane jest – w oparciu o nowy materiał faktyczny i dowodowy - ponowne merytoryczne rozstrzygnięcie w sprawie[1147]. Zgodzić się należy z poglądem wyrażonym przez M. Chołodeckiego, zgodnie z którym w przypadku rozpoznawania sprawy przez SOKiK nie sposób mówić o „sądowej kontroli" pozostających w kognicji tego sądu rozstrzygnięć, lecz o merytorycznym rozstrzygnięciu danej sprawy w kontradyktoryjnym procesie pomiędzy organem administracji publicznej, który wydał decyzję, a jej adresatem lub adresatami (przedsiębiorcami)[1148]. Oznacza to, że procedowanie przez SOKiK powstałej na skutek wniesienia odwołania lub zażalenia sprawie nie stanowi co do zasady postępowania odwoławczego[1149]. W orzecznictwie spotkać się również można ze stanowiskiem, że postępowanie przed Prezesem UOKiK - w kontekście późniejszego ewentualnego postępowania sądowego – stanowi pewnego rodzaju „instancję przedsądową"[1150]. W rezultacie takie rozwiązanie prowadzi do sytuacji, w której postępowanie w sprawach praktyk naruszających

[1146] Por. m.in. wyrok SN z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, OSNC 1992, Nr 5, poz. 87; M. Sachajko, M. Żółtko, *Charakter prawny postępowania przed Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, RPEiS 1996, z. 4, s. 94.
[1147] K. Weitz, K. Gajda-Roszczynialska [w:] T. Wiśniewski (red.), *Postępowanie sądowe w sprawach cywilnych…*, s. 180.
[1148] M. Chołodecki, *Model kontroli sądowej decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, iKAR 2012, nr 6(1), s. 18; szerzej: M. Chołodecki, *Kontrola sądowa decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, Warszawa 2013.
[1149] M. Szydło, Ł. Błaszczak, *Sprawa antymonopolowa…*, s. 141.
[1150] Por. postanowienie NSA z dnia 11 lutego 2009 r., II GSK 749/98, LEX nr 551408. W rozstrzygnięciu tym przesądzono również, że w odniesieniu do sądowej kontroli rozstrzygnięć Prezesa UOKiK zastosowania nie znajdzie wyrażona w art. 184 Konstytucji RP zasada, zgodnie z którą decyzje organów administracji publicznej poddane są kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne.

zbiorowe interesy konsumentów (jak również i inne postępowania prowadzone na podstawie ustawy) podzielić można na dwa etapy: (i) administracyjny, realizowany w ramach szczególnego postępowania administracyjnego prowadzonego przez Prezesa UOKiK; (ii) sądowy, związany z wniesionym przez przedsiębiorcę środkiem odwoławczym (odwołaniem lub zażaleniem) i realizowany w toku postępowania przed SOKiK (lub SA w Warszawie)[1151]. Wskazana powyżej okoliczność uzasadnia także występujące w piśmiennictwie i judykaturze stanowisko, zgodnie z którym postępowanie w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, obejmujące również postępowanie w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, nazywane jest „postępowaniem hybrydowym"[1152].

Szczególne miejsce w sprawowaniu sądowej kontroli rozstrzygnięć organu ochrony konkurencji i konsumentów zajmuje SOKiK. Sąd ten jest specjalnie wyodrębnioną jednostką organizacyjną (wydziałem) Sądu Okręgowego w Warszwie, do którego kognicji należą sprawy m.in. odwołań od decyzji Prezesa UOKiK; zażaleń na postanowienia wydawane przez Prezesa UOKiK w postępowaniach prowadzonych na podstawie przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów lub przepisów odrębnych[1153]. Należy w tym miejscu zasygnalizować, że charakter SOKiK budzi wiele wątpliwości zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie. Z jednej strony wskazuje się bowiem, że pomimo „umieszczenia" tego sądu w strukturze sądu cywilnego, katalog rozpoznawanych przez SOKiK spraw, pozwala na stwierdzenie, że jest to sąd administracyjny o określonej kognicji ograniczonej do rozpoznawania środków odwoławczych od rozstrzygnięć Prezesa UOKiK i innych organów regulacyjnych[1154]. Z drugiej natomiast strony wskazuje się, że sądu antymonopolowego – z uwagi na posiadane przez ten organ cech charakterstycznych dla obu rodzajów sądów - nie można zakwalifikować ani jako sądu cywilnego (powszechnego), ani sądu administracyjnego[1155].

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na pojawiający się w literaturze przedmiotu pogląd wskazujący na nieskuteczność przyjętego przez ustawodawcę rozwiązania, zgodnie z którym załatwienie spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów odbywa się

[1151] Por. wyrok TK z dnia 2 lipca 2003 r., K 25/01, LexPolonica nr 361522.
[1152] Por. B. Turno, *Model sądowej kontroli decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, PiP 2012, Nr 10, s. 33-47. Szerzej na temat „hybrydowości" postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów por. pkt 3.4.3 niniejszej rozprawy.
[1153] R. Flejszar [w:] A. Góra-Błaszczykowska (red.), *Kodeks…*, s. 1346 i n.
[1154] S. Gronowski, *Ustawa…*, s. 291; wyrok Sądu Antymonopolowego w Warszawie z 16 lipca 1991 r., XVII Amr 8/91, Wokanda 1992, Nr 4.
[1155] T. Ereciński, *Postępowanie w sprawach o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym*, PiP 1991, nr 1, s. 43. Szerzej na temat roli SOKiK w publicznoprawnej ochronie konkurencji i konsumentów por. A. Turliński, *Miejsce Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w systemie organów ochrony prawnej* [w:] C. Banasiński, *Ochrona konkurencji i konsumentów w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawno-ekonomiczne)*, Warszawa 2005, s. 61-66.

dwuetapowo, tj. najpierw rozpoznawana jest ona przez organ administracji publicznej (Prezesa UOKiK), następnie zaś ponownie merytorycznie rozstrzygana jest przez sąd powszechny (SOKiK) i konieczność podporządkowania sądowej kontroli rozstrzygnięć organu ochrony konkurencji i konsumentów sądownictwu administracyjnemu[1156]. Odnosząc się do tych postulatów, warto przytoczyć prezentowane przez J. Borkowskiego stanowisko dotyczące roli sądów administracyjnych w kontroli rozstrzygnięć organów administracji publicznej, zgodnie z którym sądy te uprawnione są wyłącznie do rozpatrywania sprawy na podstawie ustalonego przez organ, który wydał zaskarżone rozstrzygnięcie, stanu prawnego i faktycznego, bez możliwości badania celowości rozstrzygnięcia danej sprawy[1157]. Wydaje się, że przyjęcie rozwiązania, zgodnie z którym po wydaniu przez Prezesa UOKiK rozstrzygnięcia na podstawie uokik, to sądy administracyjne byłyby właściwe do rozpoznania określonego środka zaskarżenia, nie jest uzasadnione. Pamiętać bowiem należy, że postępowanie przed SOKiK jest postępowaniem pierwszoinstancyjnym, w ramach którego sprawa jest ponownie merytorycznie rozstrzygana, a od wydanego na tym etapie procedowania orzeczenia przysługują dalsze środki prawne, takie jak apelacja lub skarga kasacyjna. Znajduje zatem uzasadnienie stwierdzenie, że takie rozwiązanie – pomimo konieczności dwukrotnego merytorycznego rozpoznania danej sprawy (tak przez Prezesa UOKiK, jak i SOKiK) – daje rękojmię skutecznego i odpowiadającego prawu załatwienia danej sprawy.

Warto w tym miejscu omówić zagadnienie związane z chwilą, w której rozpoznawana przez Prezesa UOKiK sprawa – po wniesieniu przez stronę postępowania odwołania (lub – w ograniczonym do zakresu złożonego środka zaskrażenia – zażalenia), staje się sprawą cywilną w rozumieniu art. 1 kpc[1158]. W piśmiennictwie wskazuje się, że pomimo publicznoprawnego charakteru rozstrzygnięcia Prezesa UOKiK, rozpoznawana przez SOKiK sprawa jest sprawą cywilną w znaczeniu formalnym, której taki charakter przyznany został na gruncie ustawy[1159]. Podnieść w tym miejscu należy, że w orzecznictwie trafnie przyjmuje się, że dotychczas rozpoznawana przez Prezesa UOKiK sprawa staje się sprawą cywilną dopiero z momentem

[1156] Por. m.in. M. Błachucki, *Sądownictwo antymonopolowe w Polsce – historia i ustrój*, Warszawa 2011, s. 11-17; T. Ereciński, *O potrzebie nowego kodeksu postępowania cywilnego*, PiP 2014, z. 3, s. 9; K. Weitz, *Czy potrzebne jest postępowanie w sprawach gospodarczych?*, PS 2008, nr 7-8, s. 31.

[1157] J. Borkowski [w:] B. Adamiak (red.), J. Borkowski (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2006, s. 360.

[1158] Zgodnie z art. 1 kpc, sprawami cywilnymi są sprawy ze stosunków z zakreus prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również sprawy z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy kpc stosuje się z mocy ustaw szczególnych.

[1159] Ł. Błaszczak, *Charakter prawny zażalenia na postanowienia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w świetle Kodeksu postępowania cywilnego*, Studia Prawno-Ekonomiczne, Tom XCVI, Łódź 2015, s. 20-21; B. Turno, *Model sądowej kontroli decyzji…*, s. 92; E. Stafańska [w:] M. Manowska (red.), *Kodeks…*, s. 1279; M. Szydło, Ł. Błaszczak, *Sprawa…*, s. 45.

przekazania przez Prezesa UOKiK, zgodnie z art. 81 ust. 2 uokik, akt sprawy do SOKiK[1160]. Pogląd taki wydaje się o tyle uzasadniony, że przed przekazaniem akt sprawy do sądu organowi ochrony konkurencji i konsumentów przysługuje tzw. prawo samokontroli, na skutek realizacji którego Prezes UOKiK może odpowiednio – w zależności od okoliczności – uwzględnić bądź nie wniesione odwołanie lub zażalenie. Odnotować w tym miejscu należy pogląd, zgodnie z którym również w sytuacji, w której odwołanie lub zażalenie wniesione zostanie bezpośrednio do sądu antymonopolowego, stan zawisłości sporu pojawi się dopiero wówczas, gdy Prezes UOKiK otrzyma treść odwołania lub zażalenia[1161]. Wydaje się, że zaprezentowane powyżej teorie w pełni zasługują na uwzględnienie – Prezes UOKiK bowiem powinien mieć zagwarantowaną możliwość skorzystania z uprawnień określonych w art. 81 ust. 3 uokik.

Jednocześnie negatywnie ocenić należy okoliczność, że określony w ustawie termin 3 miesięcy od dnia otrzymania odwołania lub zażalenia na realizację przez Prezesa UOKiK prawa do samokontroli i przekazanie akt sprawy do SOKiK ma charakter jedynie instrukcyjny, a jego przekroczenie nie jest obwarowane żadną sankcją prawną[1162]. Wydaje się, że takie rozwiązanie może prowadzić do nadużyć ze strony organu ochrony konkurencji i konsumentów, które przejawiać się będą celowym opóźnieniem momentu przekazania akt sprawy do sądu, a w konsekwencji wyznaczeniem przez SOKiK terminu na udzielenie przez Prezesa UOKiK odpowiedzi na wniesione przez przedsiębiorcę odwołanie i rozpoczęcie merytorycznego rozpoznawania danej sprawy przez sąd.

6.5.2 Odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

Od decyzji wydawanych przez Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów stronie postępowania[1163], zgodnie z art. 81 ust. 1 uokik, przysługuje odwołanie do SOKiK w terminie miesiąca od dnia jej doręczenia. W doktrynie zgodnie wskazuje się, że przyznanie przedsiębiorcy (stronie postępowania) możliwości zaskarżenia decyzji Prezesa

[1160] Por. wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 13 sierpnia 2001 r., XVII AmA 95/00, OSG 2005, Nr 12, poz. 147; C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 712.
[1161] Ł. Błaszczak, M. Bernatt [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1042. Na temat „pominięcia" organu przy wniesieniu przez przedsiębiorcę odwołania do SOKiK por. m.in. postanowienie SOKiK z dnia 29 lipca 2013 r., XVII AmE 63/13 – treść rozstrzygnięcia dostępna na stronie www.orzeczenia.warszawa.so.gov.pl (dostęp na dzień 4 lipca 2018 r.); postanowienie SOKiK z dnia 17 grudnia 2012 r., XVII AmE 146/12 – treść rozstrzygnięcia dostępna na stronie www.orzeczenia.warszawa.so.gov.pl (dostęp na dzień 4 lipca 2018 r.).
[1162] T. Kwieciński, A. Witkowska [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 969-970.
[1163] Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że legitymacja do wniesienia odwołania od decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przysługuje również, zgodnie z art. 7 kpc, prokuratorowi i RPO.

UOKiK jest realizacją konstytucyjnego prawa do sądu[1164]. Stwierdzić należy, że takie stanowisko zasługuje na uwzględnienie. Zgodnie bowiem z uokik, to wniesienie odwołania do SOKiK jest jedyną możliwością zakwestionowania przez przedsiębiorcę zasadności ustaleń poczynionych przez Prezesa UOKiK w decyzji[1165].

Zastanowić się również należy nad charakterem prawnym odwołania. W piśmiennictwie spotkać się można z dwiema teoriami. Z jednej strony wskazuje się, że uprawnienie do wniesienia odwołania, a w konsekwencji do żądania dokonania oceny rozstrygnięcia Prezesa UOKiK przez sąd antymonopolowy, stanowi w istocie pozew[1166]. Z drugiej natomiast strony podnosi się, że odwołanie, o którym mowa w art. 81 ust. 1 uokik, jest szczególnym środkiem zawierającym wniosek o udzielenie ochrony prawnej w drodze procesu cywilnego[1167] lub też nadzwyczajnym środkiem prawnym służącym weryfikacji decyzji, uruchamiającym zewnętrzne postępowanie nadzwyczajne związane z kontrolą legalności decyzji administracyjnej[1168]. Dodatkowo w art. 479^{28} § 3 kpc uregulowane zostały elementy, jakie powinno zawierać odwołanie. I tak, poza wymaganiami dotyczącymi pism procesowych[1169], odwołanie musi określać: (i) oznaczenie zaskarżonej decyzji; (ii) przytoczenie zarzutów; (iii) zwięzłe uzasadnienie zarzutów; (iv) wskazanie dowodów; (v) wniosek o uchylenie lub zmianę decyzji w całości lub w części[1170]. Wydaje się, że – przy uwzględnieniu powyższych okoliczności – na aprobatę zasługuje, wyrażony przez T. Erecińskiego pogląd, zgodnie z którym odwołanie, o którym mowa w art. 81 ust. 1 uokik zastępuje pozew wnoszony w zwykłym postępowaniu cywilnym[1171], zaś użycie przez ustawodawcę określenia „odwołanie" miało na celu dodatkowe rozróżnienie tego rodzaju pisma procesowego od zwykłego pozwu[1172].

[1164] Por. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 274; Ł. Błaszczak, M. Bernatt [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1037; T. Kwieciński, A. Witkowska [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 953; wyrok TK z dnia 31 stycznia 2005 r., SK 27/03, OTK-A 2005, nr 1, poz. 8. Zaznaczyć jednocześnie należy, że poza stroną postępowania takie uprawnienie przysługuje także podmiotom na prawach strony, tj. – w postępowaniu przed Prezesem UOKiK – m.in. prokuratorowi, RPO, czy też RPD.

[1165] Tak również: B. Turno, *Model sądowej kontroli…*, s. 725.

[1166] por. T. Ereciński, *Postępowanie…*, s. 40; K. Weitz [w:] T. Wiśniewski (red.), *Postępowanie w sprawach gospodarczych…*, s. 130 i n; A G. Harla, *Potępowanie sądowe…*, s. 32; postanowenie SN z dnia 7 czerwca 2005 r., III SZ 6/05, LEX nr 171457.

[1167] W. Broniewicz, *Czy potrzebny jest nowy kodeks postępowania cywilnego?*, PiP 2004, z. 3, s. 13-15.

[1168] Por. T. Woś, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 1993 r., III CZP 63/93*, PiP 1995, z. 1, s. 104; por. A. G. Harla, *Postępowanie przed Urzędem Antymonopolowym (wybrane zagadnienia)*, Pal. 1990, Nr 11-12, s. 18.

[1169] Por. art. 126 kpc.

[1170] Dodatkowym wymogiem odwołania jest również „przesłanka fiskalna" przejawiająca się koniecznością uiszczenia opłaty sądowej w wysokości 1000 zł (por. art. 32 ust. 1 ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych).

[1171] T. Ereciński, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 września 1993 r., III CZP 92/93*, PS 1994, nr 6, poz. 79.

[1172] Tak również M. Chołodecki, *Sądowa kontrola…*, s. 264.

Przedsiębiorca, będący adresatem wydanej przez Prezesa UOKiK decyzji, może wnieść odwołanie w terminie miesiąca od dnia doręczenia decyzji. Wspomnieć w tym miejscu należy, że termin ten obowiązuje w polskim systemie prawnym od wejścia w życie z dniem 18 stycznia 2015 r. nowelizacji uokik (wcześniej termin ten wynosił jedynie dwa tygodnie, co było powszechnie krytykowane w piśmiennictwie[1173]). Odnosząc się do charakteru terminu na wniesienie odwołania, wskazać można na pogląd, zgodnie z którym termin ten ma charakter terminu ustawowego, co determinuje brak możliwości jego przedłużenia w następstwie określonej czynności prawnej lub orzeczenia sądu[1174], co nie wyłącza jednak możliwości jego przywrócenia na zasadach ogólnych[1175]. Stwierdzić w tym miejscu należy, że jakkolwiek pozytywnie odnieść się trzeba do wydłużenia terminu wskazanego w art. 81 ust. 1 uokik i art. 479^{29} § 2 kpc, to termin ten nadal nie uwzględnia wysokiego stopnia skomplikowania spraw będących przedmiotem uprzedniego rozstrzygnięcia przez Prezesa UOKiK. Adresat decyzji zobowiązany jest wnieść odwołanie do SOKiK za pośrednictwem organu ochrony konkurencji i konsumentów. Słuszne wydaje się stwierdzenie, że takie rozwiązanie ma na celu umożliwienie Prezesowi UOKiK wykorzystanie uprawnienia do samokontroli. Należy również zwrócić uwagę na nieco zbyt daleko idący pogląd, zgodnie z którym wniesienie odwołania do SOKiK z pominięciem organu ochrony konkurencji i konsumentów, stanowi uchybienie proceduralne, na skutek którego SOKiK zobowiązany jest do wydania postanowienia o przekazaniu sprawy do rozpoznania Prezesowi UOKiK[1176].

Warto w tym miejscu również wskazać na przyznane Prezesowi UOKiK – na mocy art. 81 ust. 3 uokik - uprawnienia do uchylenia albo zmiany wydanej przez siebie decyzji w przypadku uznania wniesionego odwołania za słuszne (tzw. tryb samokontroli)[1177]. W piśmiennictwie wskazuje się, że samokontrola Prezesa UOKiK jest wstępną fazą zainicjowanej wniesieniem odwołania procedury odwoławczej[1178]. Podkreślić jednocześnie należy, że z uwagi na autonomiczną i kompleksową regulację trybu samokontroli na gruncie uokik, zastosowania w tym zakresie nie znajdą przepisy kpa[1179]. Uprawnienie, o którym mowa w art. 81 ust. 3 uokik, może zostać wykorzystane przez organ ochrony konkurencji i konsumentów wówczas, gdy podzieli zarzuty podniesione w odwołaniu

[1173] B. Turno, *Termin na wniesienie odwołania od decyzji Prezesa UOKiK*, PPH 2008, nr 6, s. 20-26; M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 309.
[1174] Por. postanowienie Sądu Antymonopolowego z dnia 4 stycznia 2000 r., XVII AmO 5/99, niepubl.
[1175] K. Kohutek [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, Komentarz do art. 81, Nr 4.
[1176] K. Weitz, K. Gajda-Roszczynialska [w:] T. Wiśniewski (red.), *Postępowanie sądowe w sprawach cywilnych…*, s. 22; odmiennie: Ł. Błaszczak, *Zażalenie…*, s. 34.
[1177] Szerzej: A. Matan, *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, Warszawa 2014, s. 354 i n.
[1178] K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 462.
[1179] M. Błachucki, *System…*, s. 369.

(zażaleniu)[1180]. Zasadny wydaje się także pogląd, zgodnie z którym Prezes UOKiK nie jest uprawniony do zmiany lub uchylenia zaskarżonej decyzji z innych niż wskazane w odwołaniu powodów[1181], które uwzględniając treść omawianego przepisu powinno dotyczyć bądź też braku podstawy prawnej rozstrzygnięcia, bądź też rażącego naruszenia prawa. Powyższe oznacza, że decyzja wydana przez Prezesa UOKiK w ramach trybu samokontroli wydana może zostać wyłącznie zgodnie z żądaniem strony zawartym w odwołaniu[1182]. Zasygnalizować w tym miejscu trzeba krytykę, z jaką spotkało się przyznanie Prezesowi UOKiK możliwości przeprowadzania w ramach trybu samokontroli dodatkowych czynności zmierzających do wyjaśnienia zarzutów podniesionych w odwołaniu (por. art. 81 ust. 4 uokik) w zakresie, w jakim faktycznie organ ochrony konkurencji i konsumentów dąży do ustalenia nowego stanu faktycznego lub prawnego[1183]. Zasadniczo trzeba zgodzić się z poglądem, że zebrane przez Prezesa UOKiK w toku dodatkowych czynności informacje i dokumenty stanowić mogą podstawę dalszej analizy poczynionej na etapie postępowania sądowego[1184]. Ponadto, podzielić należy stanowisko M. Bernatta, który twierdzi, że w trybie samokontroli niedostatecznie chroniona jest pozycja odwołującego się przedsiębiorcy[1185].

Po przeprowadzeniu postępowania „odwoławczego" przed SOKiK zapaść mogą następujące rozstrzygnięcia[1186]: (i) oddalenie odwołania; (ii) odrzucenie odwołania; (iii) uwzględnienie odwołania w całości lub w części.

Zgodnie z art. 479^{31a} § 1 kpc, sąd oddala odwołanie od decyzji Prezesa UOKiK wówczas, gdy brak jest podstaw do jego uwzględnienia. Zgodzić się należy z poglądem, że oddalenie odwołania może nastąpić wówczas, gdy zarzuty podniesione przez odwołującego się nie znajdą poparcia sądu, a SOKiK nie stwierdzi zaistnienia w danej sprawie innych naruszeń prawa materialnego, które powinny zostać uwzględnione przez ten sąd z urzędu[1187]. Powyższe w praktyce oznacza, że SOKiK oddali odwołanie w sytuacji, w której nie podzieli stanowiska odwołującego się przedsiębiorcy (prokuratora lub RPO) wskazanego w odwołaniu od decyzji

[1180] Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na stanowisko zaprezentowane przez Sąd Najwyższy, zgodnie z którym nawet w sytuacji, w której Prezes UOKiK uzna za słuszne odwołanie jedynie w części, zobowiązany jest on do uchylenia bądź zmiany całości decyji (por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 14 lutego 2007 r., III SK 19/06, OSNP 2008, nr 3-4, poz. 53).
[1181] C. Banasiński, E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 716.
[1182] Por. M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna*, s. 316; Ł. Błaszczak, M. Bernatt [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 1044.
[1183] T. Kwieciński, A. Witkowska [w:] A. Stawicki (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa…*, s. 959.
[1184] Ł. Błaszczak, M. Bernatt [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, Nb. 23.
[1185] M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 316.
[1186] Zgodzić się w tym miejscu należy z poglądem prezentowanym przez A. Jakubeckiego, zgodnie z którym pomimo „pierwszoinstancyjnego" charakteru rozpoznania sprawy przez SOKiK, rozstrzygnięcia tego sądu charakterystyczne są dla sądu odwoławczego, por. P. Telenga [w:] A. Jakubecki (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz do art. 1-729*, Warszawa 2017, s. 1243.
[1187] I. Kunicki [w:] K. Piasecki (red.), *Kodeks…*, s. 367.

Prezesa UOKiK[1188]. Oddalenie odwołania – jako merytoryczne roztsryzgnięcie sprawy – następuje w formie wyroku.

Ustawodawca wskazuje także, w art. 479^{31a} § 2 kpc, trzy przesłanki, których zaistnienie skutkować może odrzuceniem odwołania: (i) wniesienie odwołania po upływie terminu do jego wniesienia; (ii) niedopuszczalność odwołania; (iii) nieuzupełnienie braków odwołania w wyznaczonym przez SOKiK terminie. Wydaje się, że w kontekście przytoczonych powyżej okoliczności, najwięcej problemów interpretacyjnych związanych może być ze stosowaniem przesłanki niedopuszczalności odwołania „z innych przyczyn". W piśmiennictwie i judykaturze wskazuje się, że przepis art. 479^{31a} § 2 kpc obejmuje swoim zakresem m.in. brak legitymacji do wniesienia odwołania lub też odwołanie się od nieistniejącego rozstrzygnięcia[1189].

W przypadku natomiast uwzględnienia przez SOKiK odwołania, zgodnie z art. 479^{31a} § 3 kpc, sąd ten może uchyiić zaskarżoną decyzję albo zmienić ją w całości lub w części i orzec co do istoty sprawy. Powyższe oznacza, że sąd antymonopolowy dysponuje uprawnieniami kasatoryjnymi w stosunku do wydanej przez Prezesa UOKiK decyzji, w tym także w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów[1190]. Konstrukcja omawianego przepisu prowadzi do sytuacji, w której brak jest podstaw prawnych do uchylenia decyzji organu ochrony konkurencji i konsumentów w części (np. dotyczącej nałożenia kary pieniężnej) – taka możliwość istnieje wyłącznie wówczas, gdy SOKiK zmienia zaskarżoną decyzję[1191]. Wydaje się jednak, że tak istotne ograniczenie uprawnień przysługujących sądowi antymonopolowemu nie jest uzasadnione. W orzecznictwie bowiem zaobserwować można stanowisko, zgodnie z którym uchylenie decyzji możliwe jest jedynie wówczas, gdy poważne uchybienia, jakimi dotknięte jest zaskarżone rozstrzygnięcie, nie mogą zostać w inny sposób usunięte[1192]. Nie sposób zatem wyobrazić sobie sytuacji, w której jedynie część rozstrzygnięcia dotknięta jest takimi wadami, zaś w pozostałej – istotnej merytorycznie części, dotyczącej np. uznania danej praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów – może ono nadal funkcjonować w obrocie prawnym.

[1188] T. Ereciński [w:] T. Ereciński (red.), *Kodeks…*, s. 678.
[1189] Por. I. Kunicki [w:] K. Piasecki (red.), *Kodeks…*, 689; postanowienie Sądu Antymonopolowego z dnia 23 kwietnia 1997 r., XVII AmA 7/97, niepubl. Na marginesie warto wskazać, że brak merytorycznego rozpoznania odwołania następować będzie również w sytuacji, w której odwołanie nie zostanie należycie opłacone, a w konsekwencji, zgodnie z art. 130 § 1 kpc, zwrócone odwołującemu się.
[1190] K. Kohutek [w:] K. Kohutek (red.), M. Sieradzka (red.), *Ustawa…*, s. 849-850; wyrok TK z dnia 31 stycznia 2005 r., SK 27/03, OTK 2005, Nr 1, poz. 8; wyrok SN z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, OSNC 1992, Nr 5, poz. 87.
[1191] Por. E. Stafańska [w:] M. Manowska (red.), *Kodeks…*, s. 1291.
[1192] Wyrok SN z dnia 19 sierpnia 2009 r., III SK 5/09, OSNP 2011, Nr 9-10, poz. 144.

Wskazać w tym miejscu należy na interesujące zagadnienie dotyczące możliwości badania w postępowaniu odwoławczym (zarówno na etapie postępowania przed SOKiK, jak i SA w Warszawie lub SN) naruszeń proceduralnych dokonanych przez Prezesa UOKiK w toku postępowania administracyjnego, na skutek którego wydano zaskarżone rozstrzygnięcie. Wskazać w tym miejscu należy na dość istotną rozbieżność w prezentowanym w doktrynie stanowisku. Z jednej strony wskazuje się, że naruszenia przepisów postępowania administracyjnego nie powinny być uwzględniane przy podejmowaniu przez sąd „odwoławczy" rozstrzygnięcia, w tym o ewentualnym uchyleniu decyzji organu ochrony konkurencji i konsumentów[1193]. Z drugiej natomiast strony podnosi się, że nierespektowanie przez sądy wymogów proceduralnych obowiązujących na etapie postępowania administracyjnego prowadzonego przed Prezesem UOKiK stanowi naruszenie przez ten sąd przepisów postępowania[1194]. Wydaje się, że zgodzić się należy ze stanowiskiem prezentowanym w ostatnim czasie przez SN, który podniósł, ze w ramach sądowej kontroli rozstrzygnięć Prezesa UOKiK sądy powinny uwzględniać ewentualne uchybienia proceduralne. Nie znajduje uzasadnienia pozbawienie jakiejkolwiek możliwości prawnej oceny sposobu procedowania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów na etapie postępowania administracyjnego[1195]. Stwierdzić również należy, że jakkolwiek merytoryczne rozstrzygnięcie wydane na skutek przeprowadzonego postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest istotne, to jednak pamiętać należy, że również przebieg postępowania jest jednym z elementów procedowania w danej sprawie.

Na marginesie podnieść należy istotne utrudnienia, jakie wiążą się z sądową kontrolą rozstrzygnięć Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W pierwszej kolejności wskazać należy na długotrwały proces rozpoznawania przez SOKiK spraw z odwołań od decyzji organu ochrony konkurencji i konsumentów. Wskazać w tym miejscu trzeba, że zasadniczo odwołania od decyzji Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów rozpatrywane są średnio w okresie od roku do dwóch lat od momentu przekazania przez Prezesa UOKiK akt

[1193] Tak m.in. wyrok SA w Warszawie z dnia 24 lipca 2008 r., VI ACa 12/08, Dz. Urz. UOKiK 2008, Nr 4, poz. 41; wyrok SN z dnia 13 maja 2004 r., III SK 44/04, OSNP 2005, Nr 9, poz. 16; wyrok SOKiK z dnia 27 października 2009 r., XVII AmA 126/08, niepubl.; C. Banasiński (red.), E. Piontek (red.), *Ustawa…*, s. 710.

[1194] Por. wyrok Sądu Najwyższego z dnia 3 października 2013 r., III SK 67/12; T. Aziewicz, *Naruszenie obowiązków proceduralnych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, iKAR 2014, nr 1(3), s. 80-84.

[1195] Podobnie: M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna…*, s. 292 i n.

sprawy do sądu[1196]. Wydaje się, że w kontekście obowiązków, jakie w swoich decyzjach organ ochrony konkurencji i konsumentów nakłada na przedsiębiorców dopuszczających się naruszenia zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik, w szczególności nakaz lub stwierdzenie zaniechania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, tak długi okres rozpoznawania tych spraw prowadzić może do sytuacji, w której utrudnione będzie osiągnięcie celu takiego rozstrzygnięcia, tj. wyeliminowanie zarówno szkodliwej praktyki, jak i jej skutków z rynku. Dalej wskazać należy na okoliczność, że w postępowaniu przed SOKiK sprawy z zakresu odwołań od decyzji Prezesa UOKiK rozpatrywane są, zgodnie z art. 47 § 3 kpc, w składzie jednego sędziego[1197], co uwzględniając skomplikowaną materię tego rodzaju rozstrzygnięć, wymagających niekiedy posiadania przez sędziów specjalistycznej wiedzy np. z zakresu telekomunikacji lub energetyki, uznać należy za istotną barierę w sprawnym i skutecznym rozpoznaniu tych spraw przez SOKIK. Niewątpliwie takie rozwiązanie wpływa również na omówione wcześniej zagadnienie związane z długością wydawania przez SOKiK rozstrzygnięć w tych sprawach. Za uzasadnione uznać należy dokonanie w tym zakresie niezbędnych zmian, chociażby poprzez wprowadzenie szczególnej regulacji dotyczącej rozpoznawania przez sąd antymonopolowy spraw z odwołań od rozstrzygnięć Prezesa UOKiK, dotyczących tak praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jak i innych naruszeń przepisów ustawy, przez trzech sędziów zawodowych.

Wspomnieć w tym miejscu trzeba, że od wydanego – na skutek wniesionego odwołania – przez SOKiK wyroku, zainteresowanym podmiotom przysługują środki zaskarżenia na zasadach ogólnych. Oznacza to, że od takiego rozstrzygnięcia wniesiona może zostać apelacja do SA w Warszawie, a następnie – po spełnieniu wskazanych w kpc przesłanek[1198] – skarga kasacyjna do SN[1199].

6.5.3 Zażalenie na postanowienia Prezesa UOKiK

W toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów Prezes UOKiK może wydawać również postanowienia. Także od tego rodzaju rozstrzygnięcia,

[1196] Przykładowo w sprawie z odwołania przedsiębiorcy od decyzji Prezesa UOKiK z dnia 30 grudnia 2015 r. DDK-28/2015 SOKiK wydał nieprawomocny wyrok w dniu 21 maja 2018 r.
[1197] Por. M. Chołodecki, *Sądowa kontrola…*, s. 288.
[1198] Wniesienie skargi kasacyjnej dopuszczalne będzie po spełnieniu następujących przesłanek: (i) naruszenie prawa materialnego przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie; (ii) naruszenie przepisów postępowania, jeżeli uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy (por. art. 398^3 § 1 kpc). Co istotne, w odniesieniu do spraw rozstrzyganych przez Prezesa UOKiK, zgodnie z art. 479^{35} kpc, wartość przedmiotu sporu pozostaje bez znaczenia dla możliwości wniesienia przez stronę postępowania skargi kasacyjnej.
[1199] Szerzej: K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 472 i n.; D. Sylwestrzak, *Postępowanie…*, s. 273.

w zakresie określonym w uokik lub kpa[1200], jego adresatowi przysługuje zażalenie do SOKiK (por. art. 81 ust. 5 uokik). Do postanowień, na które przysługuje zażalenie do sądu antymonopolowego, zaliczyć można m.in.: (i) postanowienie w przedmiocie ograniczenia dostępu do akt sprawy (por. art. 69 ust. 1 uokik); postanowienie w przedmiocie zajęcia w toku kontroli akt, ksiąg i innych dokumentów (por. art. 105g ust. 1 uokik); postanowienie w przedmiocie zawieszenia postępowania (por. art. 97 kpa w związku z art. 83 uokik); postanowienie w przedmiocie sprostowania i wyjaśnienia decyzji (por. art. 111 § 1 kpa, art. 113 § 1 i 2 kpa w związku z art. 83 uokik). Zaznaczyć jednocześnie należy, że w odniesieniu do postanowień, co do których ani uokik ani kpa, nie przewiduje możliwości zaskarżenia w formie zażalenia, zastosowanie znajdzie ogólna reguła zawarta w art. 142 kpa, zgodnie z którą postanowienia te zaskarżane mogą być jedynie w odwołaniu od decyzji[1201].

Wskazać w tym miejscu należy, że w odniesieniu do zażaleń na postanowienia Prezesa UOKiK wydanych na podstawie uokik i kpa, w zasadniczym zakresie zastosowanie takich samych przepisów jak w przypadku odwołań od decyzji organu ochrony konkurencji i konsumentów, tj. niezbędne elementy zażalenia; tryb samokontroli, czy wreszcie możliwe rozstrzygnięcia sądu[1202]. Istotną różnicą w tym zakresie jest termin, w jakim legitymowany podmiot może wnieść zażalenie – za pośrednictwem Prezesa UOKiK – do sądu antymonopolowego. Zgodnie bowiem z art. 81 ust. 5 uokik, termin na wniesienie zażalenia wynosi tydzień od dnia doręczenia postanowienia.

Warto w tym miejscu wskazać na pewien aspekt praktyczny związany z wniesieniem przez uprawniony podmiot zażalenia na postanowienie Prezesa UOKiK. W odniesieniu do procedury odwoławczej związanej z zażaleniem zastosowanie znajdą również przepisy dotyczące przekazywania przez Prezesa UOKiK akt postępowania (por. art. 81 ust. 2 uokik). Jakkolwiek w praktyce Prezes UOKiK przekazuje jedynie tę część akt administracyjnych, która w bezpośrednim zakresie dotyczy zaskarżonego postanowienia, to jednak przekazanie tych materiałów do sądu stanowi istotną barierę w dalszym, skutecznym rozpoznawaniu sprawy przez Prezesa UOKiK. Pamiętać bowiem należy, że zasadniczo rozpatrywanie zażalenia na postanowienie organu ochrony konkurencji i konsumentów odbywa się równolegle do postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Wydaje się, że odpowiednim rozwiązaniem w tym zakresie byłoby uregulowanie przyspieszonej

[1200] Tak: E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa…*, s. 277; Ł. Błaszczak, M. Bernatt [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa…*, s. 758; Ł. Błaszczak, *Zażalenie…*, s. 49.
[1201] Tak również: M. Błachucki, *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych* [w:] M. Błachucki (red.), T. Górzyńska (red.), *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011, s. 144.
[1202] K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie…*, s. 451 i n.

i uproszczonej procedury rozpatrywania przez SOKiK zażaleń na postanowienie Prezesa UOKiK w taki sposób, aby wniesienie takiego środka zaskarżenia skutecznie „nie blokowało" możliwości zakończenia postępowania właściwego aż do czasu wydania przez SOKiK rozstrzygnięcia w przedmiocie zażalenia.

6.6 Podsumowanie

W postępowaniu właściwym, które stanowi element postępowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, Prezes UOKiK może wydawać różnego rodzaju rozstrzygnięcia. Z jednej strony są to rozstrzygnięcia wydawane w toku postępowania, których zasadniczym celem jest tymczasowe zabezpieczenie interesów konsumentów, z drugiej zaś strony są to co do zasady decyzje administracyjne nakładające na stronę postępowania właściwego określony obowiązek związany z naruszeniem przez niego zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik.

W pierwszej kolejności wskazać należy, że Prezes UOKiK dysponuje uprawnieniem do wydawania rozstrzygnięć jeszcze przed formalnym zakończeniem postępowania właściwego, tj. ostrzeżenia konsumenckiego oraz decyzji tymczasowej. Głównym założeniem tych instytucji było przyznanie organowi ochrony konkurencji i konsumentów szybkiego i skutecznego narzędzia do tymczasowego reagowania na niedozwolone praktyki stosowane przez przedsiębiorców. Stwierdzić należy, że niewątpliwie tego rodzaju mechanizmy na gruncie uokik są potrzebne. Niemniej jednak, jedynie rozsądne ich wykorzystywanie przez Prezesa UOKiK umożliwić może osiągnięcie związanych z nich celów, czyli doraźne zabezpieczenie konsumentów przed skutkami zachowań przedsiębiorców, które mogą naruszać zakaz stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Dalej podnieść należy, że po przeprowadzeniu przez Prezesa UOKiK postępowania właściwego możliwe jest wydanie zarówno decyzji załatwiających merytorycznie daną sprawę, jak i postanowienia umarzającego dane postępowanie po uznaniu go za bezprzedmiotowe. Podstawowym elementem decyzji administracyjnych uregulowanych w ustawie jest uznanie danego zachowania przedsiębiorcy za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, a w konsekwencji nałożenie na stronę postępowania obowiązków zmierzających do wyeliminowania naruszających zbiorowe interesy konsumentów praktyk przedsiębiorców z rynku. W tym zakresie organ ochrony konkurencji i konsumentów może, uznając dane zachowanie przedsiębiorcy za praktykę naruszającą zakaz, o którym mowa w art. 24 ust. 1 uokik, nakazać zaniechanie stosowania tej praktyki lub stwierdzić zaniechanie jej stosowania.

Podkreślić jednak należy, że wydanie opisanych powyżej rozstrzygnięć możliwe jest jedynie wówczas, gdy stosowanie przez stronę postępowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów zostanie udowodnione przez Prezesa UOKiK. Konieczność ta nie zachodzi w sytuacji, w której przedsiębiorca zobowiąże się do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków, a organ ochrony konkurencji i konsumentów stwierdzi zaistnienie przesłanek do wydania tzw. decyzji zobowiązującej, stanowiącej przejaw „negocjacyjnego" trybu załatwiania spraw z zakresu ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów.

Podkreślenia wymaga, że zarówno decyzjom uznającym dane zachowania przedsiębiorców za praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów, jak i decyzji zobowiązującej Prezes UOKiK, w sytuacji, w której wymaga tego ważny interes konsumentów, organ ochrony konkurencji i konsumentów może nadać rygor natychmiastowej wykonalności. Jakkolwiek uznać należy, że przyznanie takiego uprawnienia w sytuacjach, w których wymagane jest natychmiastowe „wymuszenie" działań przedsiębiorcy zmierzających do wykonania decyzji, jest niezbędne, to jednak niedookreśloność przesłanek zastosowania tej instytucji może budzić istotne zastrzeżenia w zakresie dopuszczalności jej wykorzystywania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów.

Dodatkowym elementem decyzji wydawanych przez Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe ineresy konsumentów może być nałożenie na przedsiębiorcę kary pieniężnej w wysokości nie większej niż 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary, jeżeli przedsiębiorca ten choćby nieumyślnie dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik. Zgodzić należy się z prezentowanym w doktrynie stanowiskiem, zgodnie z którym kary pieniężne, o których mowa w art. 106 ust. 1 uokik stanowią administracyjne kary pieniężne w rozumieniu kpa. Zaznaczyć jednak należy, że z uwagi na kompleksowe i autonomiczne uregulowanie w ustawie zarówno przesłanek, które Prezes UOKiK powinien wziąć pod uwagę, ustalając wysokość sankcji, jak i okoliczności łagodzących i obciążających mających bezpośredni wpływ na ostateczny wymiar kary, określone w kpa „wskazówki" dotyczące nakładania przez organy administracji publicznej tego rodzaju sankcji nie znajdą zastosowania.

Wskazać w tym miejscu należy, że jakkolwiek możliwość nakładania na przedsiębiorców kar pieniężnych za stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów stanowi sankcję komplementarną (niesamoistoną) w stosunku do uznania danego zachowania przedsiębiorcy za praktykę naruszającą zbiorowe ineresy konsumentów i nałożenia obowiązku zaniechania jej stosowania lub stwierdzenia takiej okoliczności, to jednak w doktrynie słusznie przypisuje się sankcjom z tego tytułu spełnianie wielu funkcji. Z pewnością konieczność zapłaty przez przedsiębiorcę kary pieniężnej, której wysokość może stanowić nawet 10% obrotu pełni funkcję represyjną, prewencyjną oraz wychowawczą. Niemniej jednak, trzeba zwrócić uwagę na konieczność uwzględnienia przez Prezesa UOKiK zasadę proporcjonalności nakładanej kary pieniężnej, która przejawiać się tym, że sankcja ta powinna być adekwatna do dokonananego przez przedsiębiorcę naruszenia.

Od wydanych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów rozstrzygnięć przysługuje legitymowanym podmiotom swoiste środki zaskarżenia, na skutek wniesienia których SOKiK dokonuje sądowej kontroli rozstrzygnięć wydawanych przez Prezesa UOKiK. I tak, od decyzji wydawanych na podstawie uokik przedsiębiorcy będącemu stroną postępowania, ale także i prokuratorowi oraz RPO, przysługuje możliwość wniesienia odwołania, zaś od wskazanych w ustawie i kpa postanowień - zażalenia do SOKiK. Co istotne, zarówno odwołanie, jak i zażalenie traktowane jest w doktrynie i orzecznictwie jako szczególny rodzaj powództwa, inicjującego pierwszoinstancyjne postępowanie odwoławcze, w trakcie którego SOKiK ponownie merytorycznie rozstrzyga daną sprawę. Na skutek przeprowadzenia postępowania – po merytorycznym przeanalizowaniu zarówno zebranego przez Prezesa UOKiK materiału dowodowego, jak i dowodów zgromadzonych w toku postępowania sądowego – sąd ochrony konkurencji i konsumentów wydaje zupełnie nowe merytoryczne rozstrzygnięcie, stanowiące wynik kontroli sądowej rozstrzygnięcia wydanego przez organ ochrony konkurencji i konsumentów. Podkreślić jednocześnie trzeba, że od załatwionej przez SOKiK sprawy – na zasadach ogólnych – przysługują dalsze środki zaskarżenia takie jak aplacja do SA w Warszawie, czy skarga kasacyjna do SN.

Niewątpliwie przedstawione w niniejszym rozdziale okoliczności potwierdzają szczególny charakter postępowania właściwego, stanowiącego element postępowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Jakkolwiek specyficzna, sprawowana przez SOKiK kontrola rozstrzygnięć organu ochrony konkurencji i konsumentów, wiąże się z pewnymi niedogodnościami, związanymi chociażby z długotrwałym rozpoznawaniem tych spraw przez sąd, to jednak stwierdzić należy, że takie rozwiązanie zapewnia skuteczną kontrolę postanowień i decyzji wydawanych przez Prezesa UOKiK. Dlatego też, uzasadnione jest twierdzenie, że zarówno charakter prawny rozstrzygnięć wydawanych przez Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jak i swoista procedura odwoławcza od decyzji i postanowień organu ochrony konkurencji i konsumentów potwierdzają, że postępowanie to tworzy szczególny rodzaj postępowania administracyjnego.

Wnioski końcowe

Wnioski potwierdzające zasadność postawionej we wstępie tezy, że postępowanie w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów stanowiło szczególny rodzaj postępowania administracyjnego, ujęte zostały dwutorowo. W pierwszej części podsumowania przedstawione zostaną konkluzje wynikające z poczynionej w niniejszej pracy analizy przepisów powszechnie obowiązującego prawa, poglądów orzecznictwa, a także przedstawicieli doktryny. Drugą część wniosków końcowych stanowić będzie kierunkowy opis propozycji zmian legislacyjnych, które – w celu usprawnienia postępowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów – powinny zostać wprowadzone przez ustawodawcę.

Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jako szczególny rodzaj postępowania administracyjnego.

Konkludując popełnione w niniejszej rozprawie rozważania i odpowiadając jednocześnie na postawione we wstępie pytanie, stwierdzić można, że postępowanie przed Prezesem UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów stanowi szczególny rodzaj postępowania administracyjnego. Postępowania, na które składają się działania podejmowane przez organ ochrony konkurencji i konsumentów w ramach realizacji postulatu publicznoprawnej ochrony zbiorowych interesów konsumentów, tj. wystąpienie w trybie art. 49a ust. 1 uokik, postępowanie wyjaśniające oraz postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Jakkolwiek działania te mogą być podejmowanie niezależnie od siebie, to jednak wspólnie tworzą one szczególny, charakteryzujący się istotnymi odrębnościami w porównaniu do ogólnego postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie kpa, katalog uprawnień procesowych przysługujących Prezesowi UOKiK.

Przyznanie Prezesowi UOKiK możliwości podjęcia działań w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów jest o tyle uzasadnione, że organ ten jest jedynym krajowym organem administracji publicznej właściwym w sprawach publicznoprawnej ochrony konkurencji i konsumentów. Podstawy funkcjonowania organu ochrony konkurencji i konsumentów wywieść można zarówno z przepisów Konstytucji RP (tj. zasady społecznej gospodarki rynkowej określonej w jej art. 20, a także uregulowanej w art. 76 zasady ochrony konsumentów, użytkowników i najemców), jak i pierwotnego prawa Unii Europejskiej (tj. zasady ochrony konsumentów wyrażonej w art. 169 TfUE). Prezes UOKiK zajmuje również szczególne miejsce w strukturze administracji rządowej w Polsce – jest on monistycznym organem pozaresortowym, podległym bezpośrednio Prezesowi Rady Ministrów, który jednak

dysponuje ograniczonym katalogiem instrumentów nadzorczych, sprowadzających się praktycznie do możliwości uznaniowego decydowania o powołaniu lub odwołaniu osoby pełniącej funkcję tego organu. Wskazać w tym miejscu również trzeba, że na przestrzeni ponad 25 lat funkcjonowania organu odpowiedzialnego w polskim systemie prawnym za podejmowaną w interesie publicznym ochronę konkurencji i konsumentów zauważyć można tendencję do rozszerzania zakresu działania tego organu, który obecnie – poza ochroną konkurencji i konsumentów – obejmuje również m.in. monitorowanie pomocy publicznej, a także bezpieczeństwo produktów. Ponadto, odnotować również należy, że w zakresie ochrony konsumentów kompetencje Prezesa UOKiK ulegają stopniowemu zwiększeniu, co wynika przede wszystkim z dążenia ustawodawcy do zapewnienia należytego poziomu ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów przy uwzględnieniu zmieniającej się rzeczywistości prawnej i gospodarczej. Nawet obecnie na szczeblu unijnym procedowane są akty prawne, których skutkiem może być istotne zwiększenie uprawnień krajowych organów odpowiedzialnych za egzekwowanie przepisów konsumenckich obowiązujących w prawie unijnym.

Uzasadnieniem dla podjęcia przez Prezesa UOKiK wskazanych w ustawie działań jest podejrzenie stosowania przez przedsiębiorcę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Praktyki te zdefiniowane zostały przez ustawodawcę jako godzące w zbiorowe interesy konsumentów sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy. Definicja ta obejmuje tak działania, jak i zaniechania przedsiębiorcy, które sprzeczne są nie tylko z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, ale również z pewnego rodzaju ogólnymi regułami społecznymi, stanowiącymi dobre obyczaje. Przesłanką wystąpienia praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów jest również godzenie w te interesy. Jakkolwiek ustawa w żaden sposób nie definiuje pojęcia „zbiorowych interesów konsumentów", to jednak zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie wypracowano wspólne podejście, wskazujące, że godzeniem w zbiorowe interesy konsumentów jest skierowanie do bliżej nieokreślonej grupy konsumentów (adresatów praktyki) działania lub zaniechania przedsiębiorców, którego skutkiem, chociażby potencjalnym, może być naruszenie ich ekonomicznych i pozaekonomicznych interesów.

Oznacza to, że nie zawsze praktyka naruszająca zbiorowe interesy konsumentów musi się przejawiać poniesieniem straty finansowej przez konsumentów dotkniętych taką praktyką. Z jednej strony bowiem wystarczające jest zagrożenie wystąpienia takiej straty, z drugiej zaś praktyka przedsiębiorcy może dotyczyć interesu pozaekonomicznego, przejawiającego się chociażby zagwarantowaniem przez przedsiębiorcę możliwości skorzystania z wiązki uprawnień

przyznanych konsumentom na gruncie powszechnie obowiązujących przepisów prawa. Zaznaczyć również należy, że praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów dopuścić się może każdy, niezależnie od rodzaju wykonywanej działalności gospodarczej, przedsiębiorca w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo przedsiębiorców.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że przesłanką, którą Prezes UOKiK powinien rozpatrywać przy rozstrzyganiu o istnieniu bądź nie podejrzenia stosowania przez przedsiębiorcę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jest naruszenie interesu publicznego. Interesu rozumianego jako pewnego rodzaju uzasadnienie do podjęcia przez organ ochrony konkurencji i konsumentów działań w danej sprawie, a przejawiającego się chociażby zasięgiem stosowanej przez przedsiębiorcę praktyki, czy też liczbą dotkniętych nią konsumentów. Jakkolwiek konieczność wykazywania „naruszenia interesu publicznego" nie wynika z definicji praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów określonej w art. 24 ust. 2 uokik, to jednak pamiętać należy, że zamierzony przez ustawodawcę zakres regulacji przedstawiony został w art. 1 ust. 1 uokik, zgodnie z którym ustawa określa m.in. zasady podejmowanej wyłącznie w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów.

Ustawa określa także przykładowy, otwarty katalog zachowań przedsiębiorców, które – po spełnieniu opisanych powyżej przesłanek – mogą zostać uznane za praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów. Po dokonaniu ostatniej nowelizacji uokik, praktyki te mogą przejawiać się w szczególności: (i) naruszaniem obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji; (ii) stosowaniem nieuczciwych praktyk rynkowych lub czynów nieuczciwej konkurencji; (iii) proponowaniem konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru (tzw. *misselling*). Wskazać jednocześnie trzeba, że jakkolwiek opisane powyżej zachowania mogą pełnić pewnego rodzaju wskazówkę dla przedsiębiorców w odniesieniu do dopuszczalności stosowania bądź nie przez nich określonego zachowania, to jednak rozszerzenie definicji „praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów" i określenie w niej, że nie tylko naruszenie prawa, lecz również dobrych obyczajów, prowadzić może do sytuacji, w której istnienie ustawowego katalogu przykładowych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów traci swoje uzasadnienie.

Powyższe oznacza zatem, że materialnoprawną podstawą podjęcia przez Prezesa UOKiK działań w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów jest naruszenie przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, o którym mowa w art. 24 ust. 1 uokik.

Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, na które składać się może wystąpienie w trybie art. 49a ust. 1 uokik, postępowanie wyjaśniające lub postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (tzw. postępowanie właściwe), słusznie jest uznawane w doktrynie za rodzaj postępowania administracyjnego szczególnego. O swoistości tego postępowania świadczyć może okoliczność, że postępowanie to jest przykładem „postępowania hybrydowego", które w odniesieniu do postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów rozumiane może być dwojako. Po pierwsze, organ ochrony konkurencji i konsumentów, prowadząc to postępowanie, wykorzystuje rozwiązania prawne obowiązujące na gruncie wielu ustaw, tj. w zasadniczym zakresie – uokik, w odniesieniu do kwestii proceduralnych nieuregulowanych w uokik – kpa, oraz w odniesieniu do postępowania dowodowego – kpc. Po drugie, „hybrydowość" tego postępowania wynika z przyjętego przez ustawodawcę trybu sprawowania publicznoprawnej ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów, tj. trybu administracyjnego sprawowanego przez Prezesa UOKiK jako organu administracji publicznej, oraz trybu sądowego wykonywanego przez sądy powszechne (SOKiK, Sąd Apelacyjny w Warszawie) w ramach sądowej kontroli rozstrzygnięć organu ochrony konkurencji i konsumentów. Przyjęcie przez ustawodawcę takiego rozwiązania z jednej strony gwarantuje należyte rozpoznanie sprawy przez wyznaczony do tego organ, z drugiej jednak strony prowadzi do sytuacji, w której niedostatecznie zagwarantowane są uprawnienia przysługujące przedsiębiorcom w różnych reżimach prawnych.

W postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów Prezes UOKiK, jak każdy organ administracji publicznej, zobowiązany jest do przestrzegania zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Wskazać w tym miejscu trzeba, że stosowanie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów ogólnych reguł procedury administracyjnej odbywać się może w następujący sposób. Po pierwsze, niektóre zasady postępowania administracyjnego stosowane będą przez Prezesa UOKiK bezpośrednio, w tym m.in. zasada szybkości postępowania, zasada pisemności, zasada czynnego udziału stron w postępowaniu, czy też zasada informowania stron i uczestników postępowania. Po drugie, zasada jawności postępowania i zasada trwałości decyzji administracyjnych stosowane będą przez organ ochrony konkurencji i konsumentów odpowiednio, w zakresie, w jakim umożliwia to przyjęty przez

ustawodawcę tryb postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Przykładowo, zasada jawności postępowania, z uwagi na charakter informacji i dokumentów, będących podstawą procedowania przez Prezesa UOKiK, podlegać będzie ograniczeniom, zmierzającym do należytej ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa. Po trzecie, niektóre zasady postępowania administracyjnego ogólnego nie będą stosowane w ramach postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. I tak, brak stron postępowania o spornych interesach, wyłącza zastosowanie zasady polubownego załatwiania spraw w rozumieniu art. 13 kpa, zastosowanie natomiast administracyjno-sądowego trybu rozpoznawania spraw z zakresu ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów, wyklucza zastosowanie zasady sądowej kontroli decyzji, która na gruncie kpa zasadniczo sprowadza się do kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne, których kognicja w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów została wyłączona.

Jednocześnie sformułować można dodatkowe, nieuregulowane w kpa, zasady procedowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, które przestrzegane powinny być przez Prezesa UOKiK. Po pierwsze, zasadę interesu publicznego, której zastosowanie determinować powinno podjęcie bądź nie przez organ ochrony konkurencji i konsumentów działań wskazanych w ustawie. Zaistnienie w danej sprawie interesu publicznego np. we wszczęciu postępowania wyjaśniającego powinno być podstawową przesłanką dokonania przez Prezesa UOKiK odpowiednich czynności w tym zakresie. Interes publiczny, jak już wcześniej wskazano, przejawiać się może m.in. liczbą konsumentów dotkniętych zakwestionowanym przez organ zachowaniem przedsiębiorcy, czy też zasięgiem terytorialnym stosowanej praktyki. Po drugie, organ ochrony konkurencji i konsumentów powinien kierować się zasadą otwartości i dialogu zarówno w odniesieniu do konsumentów, jak i przedsiębiorców. Zastosowanie w toku postępowania takiej dyrektywy uzasadnione jest w szczególności charakterem spraw, które rozpatrywane są przez Prezesa UOKiK, a których załatwienie bardzo często uzależnione jest od posiadania informacji, do których organ ten może mieć utrudniony dostęp. Co więcej, obowiązek należytego zachowania się urzędników w kontaktach z osobami trzecimi wynika z ogólnych wytycznych przyjętych na szczeblu unijnym. Po trzecie wreszcie, w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przestrzegana powinna być zasada adekwatności podejmowanych działań. Reguła ta przejawiać się powinna tym, że organ ochrony konkurencji i konsumentów podejmuje jedynie te czynności, które rzeczywiście przyczynią się do osiągnięcia celu tego postępowania, jakim jest wyeliminowanie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów z rynku. Przykładowo, Prezes UOKiK powinien zdecydować się na wszczęcie postępowania w sprawach praktyk

naruszających zbiorowe interesy konsumentów (tzw. postępowania właściwego) jedynie wówczas, gdy dysponuje uzasadnionym podejrzeniem, że przedsiębiorca rzeczywiście dopuścił się naruszenia zakazu określonego w art. 24 ust. 1 uokik. Wydaje się, że zastosowanie się przez organ ochrony konkurencji i konsumentów do opisanych powyżej zasad umożliwi podejmowanie przez Prezesa UOKiK działań, które efektywnie przyczynią się do zwiększenia poziomu publicznoprawnej ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów.

W toku postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów Prezes UOKiK podjąć może następujące, wskazane w uokik, działania: (i) skierować do przedsiębiorcy wystąpienie w trybie art. 49a ust. 1 uokik (tzw. wystąpienie miękkie); (ii) wszcząć postępowanie wyjaśniające; (iii) wszcząć postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (tzw. postępowanie właściwe). Działania te, w zależności od okoliczności danej sprawy, podejmowane mogą być bądź to kolejno po sobie, bądź też niezależnie od siebie.

Przeprowadzona w 2015 r. nowelizacja ustawy umożliwiła Prezesowi UOKiK kierowanie do przedsiębiorców niesformalizowanych wystąpień miękkich. Głównym założeniem wprowadzenia tego rodzaju instytucji było stworzenie szybkiej i odformalizowanej procedury reagowania organu ochrony konkurencji i konsumentów na pojawiające się na rynku problemy konsumentów, mogące stanowić przejaw naruszania przez przedsiębiorców zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W praktyce, wystąpienie miękkie kierowane jest do przedsiębiorcy wówczas, gdy Prezes UOKiK poweźmie wiedzę, w szczególności z napływających do UOKiK skarg i zawiadomień od konsumentów, o możliwym naruszeniu przepisów ustawy. Wówczas organ ten kieruje do przedsiębiorcy szczególny rodzaj pisma, którego zasadniczym elementem jest wezwanie przedsiębiorcy do zaprzestania stosowania zachowania, które może spełniać przesłanki uznania go za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów. W sytuacji, w której adresat pisma (przedsiębiorca) dostosuje się do „wskazówek" organu – sprawę można uznać za załatwioną, zaś zasadniczy cel takiej aktywności Prezesa UOKiK, a więc wyeliminowanie praktyki mogącej naruszać zbiorowe interesy konsumentów, za osiągnięty. Natomiast w sytuacji, w której przedsiębiorca nie zmienia stosowanej przez siebie praktyki, bądź czyni to w niewystarczającym zakresie, materiał dowodowy zebrany w ten sposób przez Prezesa UOKiK może stanowić podstawę do podjęcia innych działań wskazanych w ustawie, tj. do wszczęcia postępowania wyjaśniającego lub postępowania właściwego.

Wskazać w tym miejscu trzeba, że Prezes UOKiK stosunkowo często korzysta z przyznanego mu uprawnienia. Wprowadzenie do ustawy wystąpienia miękkiego uznać należy za uzasadnione. Wydaje się, że w szczególności w sprawach, w których niezbędna jest szybka interwencja organu ochrony konkurencji i konsumentów wystąpienia w trybie art. 49a ust. 1 uokik najpełniej spełniają swoją rolę. Przykładowo, taka instytucja znaleźć może zastosowanie wówczas, gdy przedsiębiorca dopuszcza się stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów w kierowanych do konsumentów przekazach reklamowych. Prowadzone przez przedsiębiorców kampanie marketingowe charakteryzują się tym, że ich zastosowanie jest ograniczone czasowo. Tymczasem, skierowanie przez Prezesa UOKiK wystąpienia miękkiego umożliwia „zasygnalizowanie" przedsiębiorcy wątpliwości organu i podjęcie przez niego działań mających na celu dostosowanie przekazu reklamowego do powszechnie obowiązujących przepisów lub dobrych obyczajów. Zastosowanie w tym wypadku innych działań, takich jak postępowanie wyjaśniające lub postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jakkolwiek ostatecznie zapewne zakończone zostałoby stwierdzeniem przez Prezesa UOKiK uchybienia przez przedsiębiorcę zakazowi określonemu w art. 24 ust. 1 uokik, nie przyczyniłoby się do zminimalizowania liczby konsumentów dotkniętych zarzucaną praktyką, bowiem działania te stanowią bardziej sformalizowany tryb procedowania przez organ ochrony konkurencji i konsumentów w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

Istotnym uprawnieniem, które Prezes UOKiK może wykorzystać w toku postępowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, jest możliwość przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Zasadniczym celem takiej procedury jest wstępne ustalenie, czy doszło do uchybienia przepisom ustawy, w szczególności, czy określony przedsiębiorca dopuścił się stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, co uzasadniania wszczęcie postępowania właściwego. Swoistą cechą postępowania wyjaśniającego prowadzonego na podstawie uokik jest brak stron tego postępowania – postępowanie to prowadzone jest w konkretnej sprawie, nie zaś przeciwko konkretnemu przedsiębiorcy. Okoliczność ta prowadzi do sytuacji, w której udział przedsiębiorcy (nazwanego na potrzeby niniejszej pracy „podmiotem zainteresowanym") jest zasadniczo ograniczony i sprowadza się wyłącznie do możliwości udzielania Prezesowi UOKiK żądanych przez niego informacji i dokumentów, bez chociażby prawa uzyskania dostępu do akt sprawy, bądź też informacji o toczącym się postępowaniu. Przyjęcie takiego rozwiązania, w kontekście daleko idących uprawnień, jakimi dysponuje Prezes UOKiK w toku tego postępowania (co do zasady nieodbiegających od tych przysługujących w toku sformalizowanego postępowania właściwego),

uznać należy za niedostateczne zagwarantowanie przedsiębiorcom należytego poziomu ochrony ich interesów.

Podnieść w tym miejscu trzeba, że postępowanie wyjaśniające – podobnie jak wystąpienie miękkie – uznać można za quasi-administracyjne formy działania Prezesa UOKiK. Jakkolwiek aktywności te podejmowane są przez organ administracji publicznej w interesie publicznym, to jednak odrębności, jakimi charakteryzują się te działania, nie pozwalają na zakwalifikowanie ich jako typowe postępowania administracyjne. W pierwszej kolejności wskazać należy na, przytoczoną już wcześniej, okoliczność, że w postępowaniu tym brak jest stron w rozumieniu art. 101 uokik i art. 28kpa. Dalej, postępowanie wyjaśniające jest postępowaniem, w ramach którego nie jest wydawana żadna decyzja administracyjna, o której mowa w art. 104 kpa – postępowanie to zarówno wszczynane, jak i zamykane jest niezaskarżalnym postanowieniem. Dodatkowo, w odniesieniu do postępowania wyjaśniającego zastosowania nie znajdą przepisy kpa dotyczące terminów i sposobów załatwiania spraw. Opisane powyżej okoliczności wydają się przesądzać o „swoistości" postępowania wyjaśniającego, a zarazem potwierdzają jego quasi-administracyjny charakter.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na kwestie związane z zapewnieniem przedsiębiorcy w toku postępowania wyjaśniającego standardów sprawiedliwości proceduralnej. Przyjęcie przez ustawodawcę rozwiązania, zgodnie z którym organowi ochrony konkurencji i konsumentów – w przeciwieństwie do pozbawionego statusu strony „podmiotu zainteresowanego" (przedsiębiorcy) – przyznaje się daleko idące uprawnienia procesowe, nie wyłączające możliwości przeprowadzenia kontroli u przedsiębiorcy, uznać należy za nie gwarantujące należytego poziomu ochrony proceduralnej przedsiębiorcy.

Mając na uwadze powyższe, stwierdzić należy, że wystąpienie w trybie art. 49a ust. 1 uokik oraz postępowanie wyjaśniające stanowią element postępowania w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

Zdecydowanie najbardziej sformalizowaną formą działania Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest postępowanie właściwe. Postępowanie to przybiera kształt najbardziej zbliżony do ogólnych postępowań administracyjnych, bowiem kończy się wydaniem decyzji administracyjnej w rozumieniu art. 104 § 1 kpa. Ponadto, w postępowaniu tym zastosowanie znajdą omówione powyżej zasady postępowania odnoszące się do sytuacji strony (przedsiębiorcy), a zatem obowiązek umożliwiania aktywnego udziału stronie postępowania, czy też konieczność udostępniania takiemu przedsiębiorcy akt sprawy (z wyłączeniem informacji objętych tajemnicą przedsiębiorstwa lub inną tajemnicą prawnie

chronioną). Mając na uwadze powyższe, stwierdzić trzeba, że postępowanie właściwe powinno być wszczęte przez Prezesa UOKiK jedynie wówczas, gdy dysponuje on uzasadnionym podejrzeniem stosowania przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Informacje o potencjalnym naruszeniu zakazu art. 24 ust. 1 uokik organ ochrony konkurencji i konsumentów może pozyskać z różnych źródeł, w tym m.in. od konsumentów, od innych przedsiębiorców, ale także z treści interpelacji poselskich, czy też doniesień medialnych.

W postępowaniu właściwym poza przedsiębiorcą, będącym stroną w tym postępowaniu, udział wziąć mogą także inne podmioty na zasadach zbliżonych do tych, obowiązujących w ogólnym postępowaniu administracyjnym, tj. prokurator, RPO, czy też RPD. Zgodzić się należy z prezentowanym przez Prezesa UOKiK stanowiskiem, zgodnie z którym z uwagi na kompleksową i autonomiczną regulację zawartą w uokik, w postępowaniu właściwym wyłączony będzie udział organizacji społecznych. Szczególną rolę przypisać można także osobom, które na podstawie art. 50 ust. 3 uokik udzieliły organowi ochrony konkurencji i konsumentów wyjaśnień dotyczących istotnych okoliczności sprawy (tzw. *amicus curiae*). Jakkolwiek podmioty te nie dysponują żadnymi dodatkowymi uprawnieniami proceduralnymi, to jednak – w kontekście informacji, jakie mogą posiadać – ich udział w postępowaniu należy uznać za nieoceniony i umożliwiający sprawniejsze załatwienie danej sprawy.

Postępowanie właściwe może być przeprowadzone bądź to w formie postępowania gabinetowego, bądź w formie rozprawy administracyjnej. Z uwagi na fakt, że podstawą procedowania w postępowaniu w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów są dokumenty i informacje przekazane co do zasady na piśmie przez przedsiębiorcę, zasadą jest procedowanie przez Prezesa UOKiK w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów w formie postępowania gabinetowego. Niemniej jednak, ustawa dopuszcza możliwość przeprowadzenia rozprawy administracyjnej w szczególności wówczas, gdy zachodzi konieczność przesłuchania strony, świadków oraz zasięgnięcia opinii biegłych. Przyjęcie przez ustawodawcę takiego rozwiązania znacznie odbiega od uregulowania przeprowadzania rozprawy administracyjnej na gruncie kpa, który wskazuje na obligatoryjność zastosowania tej formy prowadzenia postępowania po spełnieniu określonych w art. 89 ust. 1 i 2 kpa przesłanek. Odnotować również należy, że w odniesieniu do przebiegu rozprawy administracyjnej w toku postępowania przed Prezesem UOKiK w zasadniczym zakresie zastosowanie znajdą reguły obowiązujące na gruncie ogólnej procedury administracyjnej.

Istotnym elementem postępowania właściwego jest postępowanie dowodowe. Swoistą cechą tego postępowania jest okoliczność, że jest ono przeprowadzane, w zakresie nieuregulowanym w uokik, na podstawie przepisów kpc. Oznacza to, że Prezes UOKiK zobowiązany jest do przestrzegania zasad postępowania dowodowego, a także regulacji dotyczących środków dowodowych znajdujących zastosowanie w procedurze cywilnej. Do podstawowych dowodów, jakie stosowane są w toku postępowania przed Prezesem UOKiK zaliczyć można dowody z: dokumentu, zeznań świadków, opinii biegłego, opinii jednostki naukowej, zeznań strony. Ponadto, szczególnym rodzajem środka dowodowego, który zwłaszcza w ostatnim czasie wykorzystywany jest przez organ ochrony konkurencji i konsumentów, są badania demoskopowe, pozwalające wykazać opinie konsumentów na określony, związany z przedmiotem postępowania (np. przekazem reklamowym), temat.

Poza art. 50 ust. 1 uokik, który stanowi główną podstawę do uzyskiwania przez Prezesa UOKIK koniecznych informacji i dokumentów, inną formą pozyskiwania dowodów w sprawie jest kontrola u przedsiębiorcy. Zaznaczyć w tym miejscu należy, że w odniesieniu do prowadzonej na podstawie uokik kontroli, w ograniczonym zakresie zastosowanie znajdą zasady przeprowadzania kontroli działalności gospodarczej uregulowane w ustawie – Prawo przedsiębiorców, co wynika ze specyficznej materii będącej przedmiotem kontroli Prezesa UOKiK. Szczególnym trybem kontroli, charakterystycznym dla postępowania właściwego, jest kontrola w trybie tzw. tajemniczego klienta. Przyznane ostatnią nowelizacją uokik uprawnienie organu ochrony konkurencji i konsumentów umożliwia podjęcie działań zmierzających do zakupu określonego towaru lub usługi, bez uprzedniego poinformowania kontrolowanego przedsiębiorcy o podjęciu czynności kontrolnych. Oznacza to, że są to czynności symulujące zakup, mające na celu dostarczenie dowodów, że przedsiębiorca dopuszcza się bądź nie stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Mając na uwadze daleko idącą ingerencję Prezesa UOKiK w swobodę działalności przedsiębiorcy przy zastosowaniu tego trybu kontroli, za uzasadnione uznać należy wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym przed podjęciem czynności w trybie tzw. tajemniczego klienta, organ ochrony konkurencji i konsumentów zobowiązany jest uzyskać zgodę SOKiK na zastosowanie tego instrumentu.

Przed formalnym zakończeniem postępowania właściwego i wydaniem decyzji Prezes UOKiK, zgodnie z art. 10 § 1 kpa, zobowiązany jest umożliwić stronie postępowania wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Organ ochrony konkurencji i konsumentów realizuje ten obowiązek w dwojaki sposób. Po pierwsze, przed wydaniem decyzji przedsiębiorca otrzymuje zawiadomienie o zakończeniu zbierania materiału dowodowego w sprawie wraz z informacją o możliwości uzyskania dostępu do zebranego

w sprawie materiału dowodowego oraz przedstawienia ostatecznego stanowiska w sprawie. Po drugie, co jest cechą charakterystyczną dla postępowania przed Prezesem UOKiK, w sprawach, w których organ ochrony konkurencji i konsumentów zamierza nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną, do przedsiębiorcy kierowane jest szczegółowe uzasadnienie zarzutów, zawierające uzasadnienie tak faktyczne, jak i prawne planowanego rozstrzygnięcia w danej sprawie.

Wynikiem przeprowadzenia przez Prezesa UOKiK postępowania wyjaśniającego jest co do zasady wydanie decyzji administracyjnej. Wskazać w tym miejscu trzeba, że również w toku tego postępowania przyznane zostało organowi ochrony konkurencji i konsumentów uprawnienie do wydawania rozstrzygnięć o charakterze tymczasowym, tj. ostrzeżenia konsumenckiego i decyzji tymczasowej, których zasadniczym celem jest poinformowanie lub „ostrzeżenie" konsumentów o podejrzeniu stosowania przez danego przedsiębiorcę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, a także zmniejszenie ewentualnych skutków wynikających z dokonanego przez przedsiębiorcę naruszenia przepisów ustawy. Jakkolwiek rozstrzygnięcia te formalnie nie kończą postępowania w sprawie, to jednak stanowią pewnego rodzaju, charakterystyczne dla postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, rozstrzygnięcia wydawane przez Prezesa UOKiK. Wydaje się, że przyznanie organowi ochrony konkurencji i konsumentów instrumentów pozwalających na szybkie reagowanie na zachowania przedsiębiorców jest jak najbardziej uzasadnione. Należy jednak zwrócić uwagę na ewentualne konsekwencje dla przedsiębiorców wynikające z nieprawidłowego zastosowania przez Prezesa UOKiK tych instrumentów. Dlatego też stwierdzić należy, że organ ten w sposób bardzo ostrożny i przemyślany podchodzić powinien do wszelkiego rodzaju „tymczasowych" rozstrzygnięć.

Prezes UOKiK, po przeprowadzeniu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, wydać może następujące rozstrzygnięcia: (i) decyzję uznającą daną praktykę za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującą zaniechanie jej stosowania; (ii) decyzję uznającą daną praktykę za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzająca zaniechanie jej stosowania; (iii) decyzję zobowiązującą; oraz (iv) decyzję o umorzeniu postępowania. W przypadku decyzji, w których dane zachowanie (tak działanie, jak i zaniechanie) przedsiębiorcy uznane zostaje za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów Prezes UOKiK dysponuje dodatkowo uprawnieniem do nałożenia na przedsiębiorcę kary pieniężnej w wysokości nie więcej niż 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary. W odniesieniu natomiast do decyzji zobowiązującej brak jest konieczności stwierdzenia naruszenia przez przedsiębiorcę zakazu

określonego w art. 24 ust. 1 uokik, bowiem wystarczy jedynie uprawdopodobnienie tego naruszenia. Co więcej, w zakresie decyzji zobowiązującej, której istotnym elementem jest zobowiązanie przedsiębiorcy do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków, wskazać należy na pojawiający się w doktrynie pogląd, uznający to rozstrzygnięcie za przejaw „negocjacyjnego" zakończenia sprawy z zakresu ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów, a także brak możliwości wymierzenia przedsiębiorcy kary pieniężnej. Jeżeli w toku postępowania właściwego Prezesowi UOKiK nie uda się wykazać naruszenia art. 24 ust. 1 uokik, wydawana jest, podobnie jak w przypadku wystąpienia bezprzedmiotowości postępowania, decyzja o umorzeniu postępowania, o której mowa w art. 105 kpa.

Zasadniczą sankcją, jaka wymierzana jest przedsiębiorcy za naruszenie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jest uznanie danego zachowania za praktykę, o której mowa w art. 24 ust. 2 uokik. Dodatkowo, ustawa przewiduje możliwość wymierzenia takiemu przedsiębiorcy administracyjnej kary pieniężnej, o której mowa w art. 106 ust. 1 uokik. Nakładając na przedsiębiorcę karę pieniężną, Prezes UOKiK zobowiązany jest kierować się wskazanymi w ustawie przesłankami, dotyczącymi tak sposobu ustalania kwoty bazowej kary, jak i możliwości jej miarkowania poprzez zastosowanie okoliczności łagodzących i obciążających, dotyczących charakteru dokonanego przez przedsiębiorcę naruszenia. Wskazać w tym miejscu należy, że jakkolwiek nałożenie na przedsiębiorcę sankcji finansowej jest fakultatywne, to jednak pełni ona następujące funkcje: (i) represyjną, przejawiającą się koniecznością uiszczenia wymierzonej kary; (ii) prewencyjną, mającą na celu „ostrzeżenie" innych przedsiębiorców przed konsekwencjami naruszenia art. 24 ust. 1 uokik; oraz (iii) wychowawczą, realizującą określoną przez Prezesa UOKIK politykę karania przedsiębiorców. Wydaje się, że „obwarowanie" wraz z uchwaleniem w 2007 r. nowego aktu prawnego, regulującego publicznoprawną ochronę konkurencji i konsumentów, stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów karą pieniężną zasługuje na aprobatę. Okoliczność ta zdecydowanie „odstraszająco" wpływa na kształtowanie zachowań rynkowych przedsiębiorców, którzy – w obawie przed karą pieniężną – nie decydują się na stosowanie sprzecznych z ustawą praktyk w relacjach z konsumentami.

Od wydawanych przez Prezesa UOKiK rozstrzygnięć przysługuje szczególna procedura odwoławcza. Jak wskazano już wcześniej, ustawodawca – w odniesieniu do spraw z zakresu publicznoprawnej ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów – zdecydował się na zastosowanie modelu administracyjno-sądowego. Oznacza to, że od decyzji (postanowień) Prezesa UOKiK uprawnionym podmiotom przysługuje możliwość wniesienia odwołania

(zażalenia) do wyspecjalizowanego sądu powszechnego – SOKiK. Takie rozwiązanie prowadzi do sytuacji, w której zarówno odwołanie, jak i zażalenie traktowane jest jako szczególny rodzaj powództwa, inicjującego zupełnie nowe postępowanie sądowe (będące w pewnym sensie „postępowanie odwoławczym"). Co istotne, na etapie sądowej kontroli decyzji Prezesa UOKIK, sąd zobowiązany jest do rozpoznania sprawy „od początku", przy wykorzystaniu materiału dowodowego zebranego na etapie postępowania przed organem ochrony konkurencji i konsumentów, z jednoczesnym zastrzeżeniem możliwości przeprowadzenia przez ten sąd dodatkowego postępowania dowodowego. Postępowanie sądowe zasadniczo nie odbiega swoim przebiegiem od typowych postępowań cywilnych prowadzonych przed sądem pierwszej instancji. „Sąd odwoławczy" na skutek przeprowadzonego postępowania może wydać jedno z następujących rozstrzygnięć: (i) odrzucenie odwołania; (ii) oddalenie odwołania; (iii) albo uwzględnienie odwołania w całości lub w części. Od wydanego w takim trybie wyroku, stronie przysługuje możliwość wniesienia określonych w kpc środków zaskarżenia.

Powyższe okoliczności potwierdzają, że postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów cechuje się licznymi odmiennościami, dotyczącymi swoistego zastosowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego; szczególne regulacje dotyczące wszczęcia, zawieszenia, umorzenia i zakończenia postępowania, a także terminów załatwiania spraw; prowadzenie postępowania dowodowego na podstawie kpa, czy też szczególne rozwiązania dotyczące rozstrzygnięć wydawanych w toku postępowania i środków zaskrażenia przysługujących stronie.

Warto w tym miejscu wskazać, że przyjęte przez polskiego ustawodawcę rozwiązanie dotyczące podejmowania w interesie publicznym ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów przez organ administracji publicznej (Prezesa UOKIK) oraz sądy powszechne (w szczególności SOKiK i SA w Warszawie) jest swoistym rozwiązaniem w Unii Europejskiej. Wskazać w tym miejscu można chociażby na - wspomniany już wcześniej - obowiązujący w Niemczech sądowy system ochrony konsumentów, w którym to wyłącznie sądy powszechne uprawnione są do podejmowania działań mających na celu zapewnienie należytego poziomu ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

Podejmując się próby wstępnej oceny podstawowych cech systemu ochrony zbiorowych interesów konsumentów funkcjonującego w Niemczech, wskazać można, że jakkolwiek tryb ten rzeczywiście przyczynić się może do sprawnego i skutecznego wyeliminowania – poprzez wyegzekwowanie wyroku właściwego sądu – sprzecznych z prawem praktyk przedsiębiorców, to jednak obowiązujący w Polsce administracyjno-sądowy tryb, podejmowanej w interesie

publicznym, ochrony słabszych uczestników rynku również spełnia swoją rolę. Wprawdzie, jak wynika z popełnionej w niniejszej pracy analizy, niektóre rozwiązania przyjęte na gruncie uokik wymagają bądź to doprecyzowania, bądź to zmiany, to wydaje się, że wypracowany przez kilkanaście lat istnienia organu ochrony konkurencji i konsumentów dorobek nie daje podstaw do odejścia przez polskiego ustawodawcę od obowiązującego obecnie trybu procedowania na rzecz sprawowanej przez sądy ochrony zbiorowych interesów konsumentów na wzór, jaki funkcjonuje chociażby w Niemczech.

Podsumowując powyższe rozwiązania, ponownie stwierdzić należy, że postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, w ramach których Prezes UOKiK może skierować do przedsiębiorcy wystąpienie w trybie art. 49a ust. 1 uokik, wszcząć postępowanie wyjaśniające, czy wreszcie wszcząć postępowanie właściwe, stanowi szczególny rodzaj postępowania administracyjnego, rozumiany jako pewien zbiór uregulowanych w ustawie uprawnień przysługujących Prezesowi UOKiK, zmierzających do zapewnienia należytego poziomu ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów, charakteryzujący się istotnymi odrębnościami o charakterze proceduralnym w stosunku do ogólnego postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie przepisów kpa. Przeprowadzona w niniejszej pracy analiza poszczególnych działań podejmowanych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów w sprawach z zakresu ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów dowodzi, że ustawodawca, kierując się wskazanym w art. 76 Konstytucji RP obowiązkiem zapewnienia ochrony konsumentów, w szczególności przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, stworzył ramy prawne funkcjonowania odrębnego modelu procedowania przez Prezesa UOKiK w tych sprawach. O tej odrębności świadczy nie tylko szeroki zakres instytucji funkcjonujących na gruncie różnych reżimów prawnych, lecz również pewne swoiste rozwiązania przyjęte w uokik, a dotyczące chociażby trybu pozyskiwania przez Prezesa UOKiK informacji potwierdzających dokonanie przez przedsiębiorcę naruszenia, czy też swoistej procedury odwoławczej, gwarantującej przedsiębiorcom należyty poziom ochrony przysługujących im uprawnień.

Wykreowanie przez ustawodawcę szczególnego rodzaju postępowania w sprawach praktyk naruszających (zbiorowe) interesy konsumentów przyczynia się także do skutecznej ochrony słabszych uczestników rynku. Racjonalne i skuteczne działania podejmowane przez Prezesa UOKiK doprowadzić mogą do sytuacji, w której stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów będzie nieopłacalne, co w konsekwencji przyczyni się do poprawy sytuacji prawnej i faktycznej słabszych uczestników rynku w relacjach z przedsiębiorcami.

Uwagi de lege ferenda dotyczące postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

Przechodząc do drugiej części rozważań w ramach podsumowania niniejszej pracy, wskazać należy, że z popełnionej w tej pracy analizy wynika potrzeba wprowadzenia do przepisów regulujących postępowanie w sprawach z zakresu ochrony zbiorowych interesów konsumentów zmian legislacyjnych zmierzających do usprawnienia procedowania przez Prezesa UOKiK w tym zakresie. Zaproponowane poniżej kierunkowe rozwiązania z jednej strony umożliwią zapewnienie skutecznej możliwości eliminowania przez Prezesa UOKiK zachowań przedsiębiorców naruszających zakaz określony w art. 24 ust. 1 uokik, z drugiej natomiast strony zagwarantują należyty standard ochrony przedsiębiorców, będących bądź to adresatem wystąpienia, o którym mowa w art. 49a ust. 1 uokik, bądź to „podmiotem zainteresowanym" rozstrzygnięciem postępowania wyjaśniającego, bądź też wreszcie stroną postępowania właściwego.

W związku z powyższym, zaproponować można następujące propozycje kierunkowych zmian legislacyjnych, zmierzających co do zasady do „usprawnienia" postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

W pierwszej kolejności wskazać należy na konieczność wprowadzenia kadencyjności pełnienia funkcji organu ochrony konkurencji i konsumentów[1203]. Na gruncie obecnie obowiązującej ustawy, Prezes UOKiK jest tak powoływany, jak i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów. Jakkolwiek wyłonienie Prezesa UOKiK następuje w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru (por. art. 29 ust. 3 uokik), to jednak przyznanie Prezesowi Rady Ministrów pełnego uznania w zakresie odwołania osoby pełniącej funkcję organu ochrony konkurencji i konsumentów zadaje się stać w sprzeczności z ideą niezależności organów regulacyjnych, którego szczególnym rodzajem jest również Prezes UOKiK. Warto w tym miejscu wskazać, że w polskim systemie prawnym w odniesieniu do organów regulacyjnych zasadniczo stosowana jest zasada kadencyjności (m.in. Prezesa UTK, Prezesa UKE, Prezesa URE). Wydaje się, że rozwiązaniem, które gwarantowałoby należyty poziom niezależności Prezesa UOKiK i które mogłoby zostać „przeniesione" na grunt uokik, jest powoływanie organu ochrony konkurencji i konsumentów w trybie zbliżonym do tego, w jakim powoływany jest Prezes UKE. Zgodnie z

[1203] Należy w tym miejscu wskazać, że do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów w dniu 28 września 2018 r. wpisany został projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (numer projektu UC140), który zakłada wprowadzenie regulacji dotyczących m.in. określenia 6-letniej kadencji Prezesa UOKiK, z jednoczesną rezygnacją z wyłaniania organu ochrony konkurencji i konsumentów w trybie otwartego i konkurencyjnego naboru – informacja dostępna jest na stronie: https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2657945151704,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-ochronie-konkurencji-i-konsumentow-oraz-niekto.html (dostęp na dzień 28 września 2018 r.).

art. 190 ust. 4 ustawy – Prawo telekomunikacyjne, Prezesa UKE powołuje i odwołuje Sejm za zgodą Senatu na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Kadencja Prezesa UKE trwa 5 lat. Jednocześnie ustawodawca wprowadził przesłanki, umożliwiające odwołanie Prezesa UKE przed upływem kadencji, w tym m.in. rażące naruszenie prawa, czy też skazanie prawomocnym wyrokiem sądu za popełnione umyślnie przestępstwo lub przestępstwo skarbowe.

Stwierdzić w tym miejscu należy, że takie rozwiązanie z jednej strony zapewnia odpowiedni poziom niezależności tego organu regulacyjnego, z drugiej zaś przyznaje Prezesowi UKE silną legitymację do pełnienia swojej funkcji z uwagi na udział w procedurze wyboru Sejmu i Senatu. Warto jednocześnie wskazać, że wprowadzona do ustawy – Prawo telekomunikacyjne procedura wyboru Prezesa UKE spowodowana była koniecznością dostosowania polskiego porządku prawnego do przepisów unijnych, które nakazywały państwom członkowskim wprowadzenie regulacji gwarantujących niezależność organów regulacyjnych odpowiedzialnych za rynek telekomunikacyjny[1204]. Zastosowanie takiego rozwiązania na gruncie uokik, zwłaszcza w kontekście planowanego rozszerzenia uprawnień przysługujących Prezesowi UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, wydaje się w pełni uzasadnione.

Przechodząc do materialnoprawnych przesłanek podjęcia przez organ ochrony konkurencji i konsumentów wskazanych w ustawie działań z zakresu ochrony (zbiorowych) interesów konsumentów, wskazać należy na konieczność doprecyzowania przepisów regulujących uznanie danego zachowania przedsiębiorców za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów. W pierwszym rzędzie, podnieść należy konieczność usunięcia z treści art. 24 ust. 2 uokik „czynów nieuczciwej konkurencji" jako zachowania przedsiębiorcy mogącego stanowić praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów. Jak wskazano bowiem we wcześniejszej części pracy, aktualnie obowiązujące brzmienie uznk uniemożliwia zastosowanie przepisów tej ustawy w celu podjęcia publicznoprawnej ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Niedokonanie odpowiedniej modyfikacji tego przepisu przy okazji ostatnich nowelizacji ustawy, uznać należy za niedopatrzenie legislacyjne, stąd też uznać należy, że modyfikacja uokik w tym zakresie jest niezbędna. W dalszej kolejności, podnieść można postulat rezygnacji z możliwości uznawania zachowania przedsiębiorcy polegającego na tzw. *missellingu* za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów wyłącznie w odniesieniu do usług finansowych. Wydaje się, że w kontekście ostatnich działań Prezesa UOKiK, związanych z praktykami przedsiębiorców

[1204] Por. A. Krasuski, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2015, Komentarz do art. 190, Nr 2.

oferujących swoje towary lub usługi osobom starszym[1205], ograniczenie przedmiotowe wskazanej w ustawie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów nie znajduje uzasadnienia.

Analiza przepisów ustawy dotyczących zarówno wystąpienia w trybie art. 49a ust. 1 uokik, jak i postępowania wyjaśniającego pozwoliła na sformułowanie w niniejszej pracy wniosków, wskazujących na brak dostatecznej ochrony przedsiębiorców, w stosunku do których Prezes UOKiK zdecydował się podjąć tego rodzaju działania. Jakkolwiek na potrzeby niniejszej pracy przedsiębiorcę, w stosunku do którego wystosowane zostało tzw. wystąpienie miękkie lub wszczęte zostało postępowanie wyjaśniające, nazwano odpowiednio „adresatem" lub „podmiotem zainteresowanym", to jednak ustawa w żaden sposób nie definiuje tych podmiotów, a co za tym idzie nie przyznaje im w zasadzie żadnych uprawnień proceduralnych. Podnieść w tym miejscu trzeba, że pomimo uregulowania sytuacji przedsiębiorców na etapie tych działań w taki sposób, ustawa nakłada na te podmioty obowiązek przekazywania przedsiębiorcom wszelkich koniecznych informacji i dokumentów, w tym także zastrzeżonych tajemnicą przedsiębiorstwa lub inną tajemnicą prawnie chronioną. Wydaje się, że przyjęcie takiego rozwiązania jest nieproporcjonalne i nie gwarantuje należytego standardu sprawiedliwości proceduralnej.

W związku z tym należy poddać pod rozwagę konieczność gruntownego i kompleksowego znowelizowania przepisów dotyczących tak tzw. wystąpienia miękkiego, jak i postępowania wyjaśniającego. Po pierwsze, za niezbędne uznać należy określenie odpowiedniego statusu przedsiębiorców, do których kierowane są wystąpienia w trybie art. 49a ust. 1 uokik, jak i wezwania w ramach postępowania wyjaśniającego do przekazania odpowiednich informacji i dokumentów lub dostosowania zachowania przedsiębiorcy do przepisów ustawy. Być może racjonalnym i skutecznym rozwiązaniem w tym zakresie byłoby przyznanie takim przedsiębiorcom uprawnień „podmiotu na prawach strony", w odniesieniu do których – w ograniczonym zakresie – stosowane byłyby chociażby zasady ogólne postępowania administracyjnego, związane z udziałem strony w postępowaniu administracyjnym (np. zasada czynnego udziału strony w postępowaniu, zasada przekonywania, czy też zasada informowania stron). Na gruncie obowiązujących przepisów ustawy, z uwagi na brak strony w rozumieniu art. 101 uokik i art. 28 kpa, zasady te nie mogą być urzeczywistniane przez Prezesa UOKiK, co w konsekwencji prowadzi do istotnego ograniczenia uprawnień procesowych tych podmiotów.

[1205] Por. m.in. Komunikat prasowy dotyczący kampanii *Seniorze, uważaj!* - https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=14549 (dostęp na dzień 23 lipca 2018 r.).

W dalszej kolejności rozważyć należy nałożenie na organ ochrony konkurencji i konsumentów ustawowego obowiązku informowania przedsiębiorców o sposobie zakończenia bądź to sprawy wynikającej z wystąpienia w trybie art. 49a ust. 1 uokik, bądź to postępowania wyjaśniającego. Obecnie Prezes UOKiK nie jest w żaden sposób zobligowany do przekazywania przedsiębiorcom takich informacji, co prowadzi do sytuacji, w której „adresat" wystąpienia lub „podmiot zainteresowany" rozstrzygnięciem postępowania wyjaśniającego nie jest świadomy o fakcie zakończenia prowadzenia działań, które w pośredni nawet sposób związane były z danym przedsiębiorcą.

Niewątpliwie kwestią budzącą istotne zastrzeżenia zarówno wśród przedsiębiorców, jak i przedstawicieli doktryny, jest zapewnienie odpowiedniej w toku postępowania przed Prezesem UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów ochrony informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa. Ustawodawca wprowadził do ustawy dwa zasadnicze środki ochrony tego rodzaju informacji – po pierwsze, nałożenie na pracowników UOKiK obowiązku ochrony informacji stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa; po drugie, przyznanie Prezesowi UOKiK możliwości ograniczenia, na wniosek lub z urzędu, dostępu do akt sprawy. Wskazać w tym miejscu trzeba, że przewidziane na gruncie ustawy mechanizmy uznać należy za nieskuteczne. Za uzasadnione należałoby uznać wprowadzenie do uokik takich regulacji, które umożliwią przedsiębiorcom nieskrępowane przekazywanie Prezesowi UOKiK nawet najważniejszych informacji biznesowych, bez obawy, że takie informacje przetworzone zostaną w sposób nieuprawniony.

Pewne zastrzeżenia budzą także przepisy regulujące tzw. postępowanie właściwe. Wydaje się, że w kontekście przedstawionych w treści pracy wątpliwości związanych z realizacją zasady sprawiedliwości proceduralnej w toku tego postępowania, za uzasadnione należałoby uznać wprowadzenie obowiązku sporządzania uzasadnienia postanowienia o wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Jakkolwiek w ostatnim czasie Prezes UOKiK uzasadnia rozstrzygnięcia w tym przedmiocie, to jednak usankcjonowanie tej praktyki w postaci ustawowego obowiązku zdecydowanie wzmocni transparentność podejmowanych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów działań. Jednocześnie takie uzasadnienie byłoby nieodłączną częścią postanowienia o wszczęciu takiego postępowania, a zatem również i tą częścią postępowania Prezes UOKiK byłby bezwzględnie związany. Co równie istotne, niesporządzenie lub sporządzenie niewystarczającego uzasadnienia takiego rozstrzygnięcia mogłoby stanowić naruszenie przepisów proceduralnych, mające wpływ na wynik sprawy, co wiązałoby się z przyznaniem przedsiębiorcy dodatkowych uprawnień procesowych.

Rozważenia wymaga również wprowadzenie rozwiązania, umożliwiającego udział w postępowaniu właściwym organizacji społecznych. Zgodzić się należy z wyrażonym przez Prezesa UOKiK stanowiskiem, zgodnie z którym z uwagi na kompleksowe i autonomiczne uregulowanie kwestii udziału podmiotu zainteresowanego w postępowaniu w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone, zastosowanie przepisów kpa dotyczących udziału organizacji społecznej w postępowaniu jest wyłączone. W kontekście jednak charakteru spraw rozpoznawanych przez Prezesa UOKiK, uniemożliwienie udziału, chociażby organizacji konsumenckich, czy też izb gospodarczych, nie znajduje uzasadnienia. Wydaje się, że racjonalnym rozwiązaniem w tym zakresie byłoby bądź to wprowadzenie w tym zakresie odesłania do art. 31 kpa, bądź też odrębne uregulowanie tej kwestii w uokik, np. poprzez ograniczenie organizacji społecznych uprawnionych do udziału w postępowaniu wyłącznie do tych podmiotów, do których statutowej działalności należy ochrona interesów przedsiębiorców, konsumentów lub konkurencji.

Jedną z najskuteczniejszych form uzyskiwania przez Prezesa UOKiK informacji i dokumentów w toku postępowania jest kontrola u przedsiębiorcy. Jednocześnie, w toku postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, zarówno na etapie postępowania wyjaśniającego, jak i postępowania właściwego, Prezes UOKiK może przeprowadzić także przeszukanie. Przesłankę do przeprowadzenia tego rodzaju ingerencji w swobodę działalności gospodarczej przedsiębiorcy stanowią uzasadnione podstawy do przypuszczenia, że wymienione informacje lub przedmioty znajdują się w przeszukiwanych pomieszczeniach lub rzeczach. Co istotne jednak, ustawodawca nie zdecydował się na wprowadzenie tożsamego, uzależnionego od wyrażenia przez SOKiK zgody na podjęcie tego rodzaju czynności, w odniesieniu do postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Wprawdzie zgodzić należy się z argumentem, że postępowania antymonopolowe mogą być związane z najcięższymi naruszeniami prawa konkurencji, to jednak nie sposób przypuszczać, aby tego rodzaju narzędzie nie byłoby potrzebne do pozyskiwania przez Prezesa UOKiK dowodów potwierdzających bądź nie stosowanie przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Dlatego też, za uzasadnione uznać należy wprowadzenie regulacji, która umożliwi również w tego rodzaju sprawach przeprowadzenie przeszukania pomieszczeń lub rzeczy u przedsiębiorcy. Zastrzec jednocześnie należy, że uprawnienie to powinno być obwarowane zdecydowanie bardziej konkretnymi i restrykcyjnymi przesłankami, aniżeli zostało to popełnione w – znajdującym zastosowanie postępowaniu antymonopolowym – art. 105n ust. 1 uokik.

Wydaje się także, że wartą uwzględnienia propozycją legislacyjną jest wprowadzenie w ustawie obowiązku opracowywania przez Prezesa UOKiK i doręczania przedsiębiorcom szczegółowego uzasadnienia zarzutów. Stosowaną przez organ ochrony konkurencji i konsumentów praktykę w tym zakresie ocenić należy jak najbardziej pozytywnie. Niemniej jednak, w celu ustawowego zwiększenia transparentności działań podejmowanych przez Prezesa UOKiK, uzasadnione byłoby wprowadzenie odpowiedniej regulacji do ustawy. Słuszne wydaje się podejście prezentowane przez ten organ, że zasadność kierowania do przedsiębiorcy szczegółowego uzasadnienia zarzutów występuje wówczas, gdy planowane jest nałożenie na przedsiębiorcę kary pieniężnej. Oznacza to, że takie rozwiązanie nie znajdzie zastosowania chociażby w przypadku planowanego wydania przez ten organ decyzji zobowiązującej, o której mowa w art. 28 uokik. Jednocześnie ustawowego uregulowania wymagałby tryb procedowania z przekazanym przedsiębiorcy dokumentem po zgłoszeniu przez niego dodatkowego stanowiska w sprawie, zwłaszcza w zakresie obowiązku aktualizowania przez Prezesa UOKiK uprzednio przygotowanego szczegółowego uzasadnienia zarzutów.

Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 104 uokik, postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, powinno być zakończone w terminie 4 miesięcy, a w sprawach szczególnie skomplikowanych – nie później niż w terminie 5 miesięcy od dnia jego wszczęcia. Uwzględniając charakter czynności, których podjęcie jest niezbędne w toku postępowania właściwego, wskazane w ustawie terminy uznać należy za nieprzystające do rzeczywistości. Wydaje się zatem, że w celu wyeliminowania konieczności formalnego informowania przedsiębiorców o fakcie niezakończenia postępowania właściwego w terminie i jego przyczynach, a także o planowanym terminie zakończenia postępowania, rozważenia wymaga „uaktualnienie" tych terminów. Być może adekwatniejszym rozwiązaniem byłoby określenie terminu 6 miesięcy jako terminu podstawowego, w którym zakończeniu powinno ulec prowadzone postępowanie, oraz terminu 9 miesięcy – dla spraw szczególnie skomplikowanych. Podobne rozwiązania wprowadzone powinny zostać również w odniesieniu do postępowania wyjaśniającego.

Jak wskazano we wcześniejszych częściach pracy, cechą charakterystyczną postępowania przed Prezesem UOKiK jest swoisty tryb odwoławczy od rozstrzygnięć (postanowień i decyzji) wydawanych przez ten organ. Również w tym zakresie uzasadnione byłoby dokonanie odpowiednich zmian legislacyjnych, mających na celu usprawnienie procedury sądowej kontroli decyzji (postanowień) Prezesa UOKiK. Wskazać w tym miejscu trzeba na pilną potrzebę przyjęcia w kpc szczególnej regulacji, zgodnie z którą możliwe będzie rozpoznawanie spraw z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, w pierwszej instancji, w składzie 3 sędziów

zawodowych. Wydaje się, że wprowadzenie tego rodzaju rozwiązania przyczyni się: po pierwsze – do sprawnego procedowania w tych sprawach; po drugie – urzeczywistni możliwość pełnej, merytorycznej oceny ustaleń poczynionych przez Prezesa UOKiK w zaskarżonym rozstrzygnięciu. Dodatkowo, pod rozwagę poddać można wprowadzenie, chociażby instrukcyjnych, terminów na rozpoznawanie tych spraw przez SOKiK. W dużej mierze przyczyny braku efektywności wydawanych przez organ ochrony konkurencji i konsumentów rozstrzygnięć doszukiwać się można w długotrwałym rozpoznawaniu tych spraw właśnie na etapie sądowym. Ustawowe określenie terminu zakończenia tych spraw mogłoby stanowić dodatkowy „bodziec motywacyjny" do ich sprawnego i skutecznego załatwienia, a w konsekwencji do uzyskania pierwszoinstancyjnego wyroku w danej sprawie.

Podsumowując, wprowadzenie zaproponowanych powyżej zmian wydaje się niezbędne dla zapewnienia podstaw prawnych, umożliwiających sprawne przeprowadzanie przez Prezesa UOKiK postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, a także wyeliminowania naruszających zakaz określony w art. 24 ust. 1 uokik zachowań przedsiębiorców z rynku. Pamiętać bowiem należy, że jakkolwiek działania mające na celu ochronę (zbiorowych) interesów konsumentów podejmowane są przez Prezesa UOKiK w interesie publicznym, to jednak nie sposób nie stwierdzić, że przekładają się one bezpośrednio na sytuację prawną tej wymagającej szczególnej ochrony grupy (słabszych) uczestników rynku, czyli konsumentów.

Bibliografia

Literatura

Adamczewski P., Karczewska D., *Pojęcie „użyteczności publicznej" na tle prawa ochrony konkurencji*, Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z dnia 3 września 2009 r., sygn. III SK 9/09, Glosa. Prawo gospodarcze w orzeczeniach i komentarzach, 2013 (1)

Adamiak B. (red.), Borkowski J. (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2006

Adamiak B., Borkowski J, *Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Warszawa 2015

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005

Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017

Adamiak B., *Polskie postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne*, Wrocław 1996

Adamiak B., *Zagadnienie decyzji nie istniejących w postępowaniu administracyjnym*, Acta Universitatis Wratislawianis. Prawo nr 1022, CLXVIII, Wrocław 1990

Affre J., Kozak M., Wawruch A., *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa w postępowaniach przed Prezesem UOKiK*, iKAR 2018, nr 2(7)

Augenhofer S., *Deutsche und europäische Initiativen zur Durchsetzung des Verbraucherrechts*, Berlin 2018

Aziewicz D., *Kontrola w toku postępowania przed Prezesem UOKiK*, iKAR 2016, nr 5(5)

Aziewicz T., *Naruszenie obowiązków proceduralnych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, iKAR 2014, nr 1(3)

Banasiński C. (red.), Piontek (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009

Banasiński C., Bychowska M., *Między efektywnością administracji a pewnością sytuacji prawnej przedsiębiorców*, iKAR 2015, nr 5(4)

Banasiński C., *Dyskrecjonalność w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2015

Banasiński C., Wesołowska I, *Ochrona zbiorowych interesów konsumentów* [w:] C. Banasiński (red.), *Standardy wspólnotowe w polskim prawie ochrony konsumenta*, Warszawa 2004

Banaszak B., *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012

Bernat T., *Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnych a ich wykonalność*, PiP 1984, z. 9

Bernat T., *Ostateczność i prawomocność decyzji administracyjnych a ich wykonalność*, PiP 1984, z. 9

Bernatt M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011

Bernatt M., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów – potrzeba nowelizacji. Perspektywa sprawiedliwości proceduralnej*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2012, nr 1

Blicharz R., Pawełczyk M., *Przedsiębiorca, czyli kto?*, PUG 2004, Nr 3

Błachucki M., *Charakter prawny postępowania antymonopolowego* [w:] J. Boć (red.), A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009

Błachucki M., Jóźwiak S., *Sankcje strukturalne w prawie antymonopolowym jako sankcje administracyjnoprawne* [w:] M. Stahl (red.), R. Lewicka (red.), M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011

Błachucki M., *Sądownictwo antymonopolowe w Polsce – historia i ustrój*, Warszawa 2011

Błachucki M., *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, Warszawa 2012

Błachucki M., *Właściwość sądów administracyjnych i sądów powszechnych w sprawach antymonopolowych* [w:] M. Błachucki (red.), T. Górzyńska (red.), *Aktualne problemy rozgraniczenia właściwości sądów administracyjnych i powszechnych*, Warszawa 2011

Błachucki M., *Wytyczne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych (na przykładzie wytycznych wydawanych przez Prezesa UOKiK*) [w:] M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015

Błaszczak Ł, *Charakter prawny zażalenia na postanowienia Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w świetle Kodeksu postępowania cywilnego*, Studia Prawno-Ekonomiczne, Łódź 2015

Błaszczyk M., *Nowe przepisy karne ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji cz. II*, Monitor Prawniczy 2003, nr 24

Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000

Boć J., *Pojęcie kompetencji* [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004

Boehm F., *Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung*, Tübingen 1950

Bogdalski P., *Tajemnica przedsiębiorstwa – zagadnienia konstrukcyjne*, MoP 1997, Nr 6

Bolecki A., Drozd S., Famirska S., Kozak M., Kulesza M., Madała A., Wardyński T., *Prawo konkurencji*, Warszawa 2011

Borkowski J. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1985

Borkowski J. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1989

Borkowski J., *Administracyjne postępowania szczególne*, Łódź 1982, s. 20

Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź 1970

Borkowski J., *Postępowanie administracyjne ogólne i szczególne* [w:] Księga Pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 1999

Brodecki Z. (red.), *Traktat o Unii Europejskiej, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2006

Broniewicz W. (red.), Marciniak A. (red.), Kunicki I. (red.), *Postępowanie cywilne w zarysie*, Warszawa 2014

Broniewicz W., *Czy potrzebny jest nowy kodeks postępowania cywilnego?*, PiP 2004, z. 3

Burnecka-Szczepańska M., *Nowe kompetencje Prezesa UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów – instytucja tajemniczego klienta (mystery shopper)* [w:] M. Czarnecka (red.), T. Skoczny (red.), *Prawo konsumenckie w praktyce*, Warszawa 2016

Calliess C. (Hrg.), Ruffert M. (Hrg.), *EUV/AEUV. Das Verffasungsrecht der Europäischer Grundrechtcharta. Kommentar*, München 2016

Chmaj M. (red.), *Administracja rządowa w Polsce*, Warszawa 2012

Chołodecki M., *Kontrola sądowa decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, Warszawa 2013

Chołodecki M., *Model kontroli sądowej decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2012, nr 6(1)

Chorąży K., Taras W., Wróbel A., *Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądowoadministracyjne*, Zakamycze 2005

Chróścielewski W. (red.), Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011

Chróścielewski W., *Organ administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2002

Chróścielewski W., Tarno J. P., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2016

Cichorska J., *Misselling czyli sprzedaż niepotrzebnych instrumentów finansowych i jej skutki. Stan prawny w Polsce i Wielkiej Brytanii*, Rozprawy Ubezpieczeniowe. Konsument na rynku usług finansowych 2017, nr 2

Czarnecka M., *Ekonomiczna analiza prawa ochrony konsumentów*, Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytety Ekonomicznego w Katowicach 2017, Nr 321

Czarnek P., *Wolność gospodarcza – pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*, Lublin 2014

Dalka S., *Opinia biegłego oraz opinia instytutu naukowego lub naukowo-badawczego w procesie cywilnym*, NP 1987, nr 10

Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 1962

Dawidowicz W., *Wstęp do nauk prawno-administracyjnych*, Warszawa 1974

Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970

Dawidowicz W., *Zarys procesu administracyjnego*, Warszawa 1989

Dolecki H., *Postępowanie cywilne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015

Domańska A., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski: na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 2001

Doniec A., *Stosowanie kar pieniężnych w unijnym i polskim prawie konkurencji w świetle wymogów ochrony praw człowieka*, Warszawa 2016

Doroszewski W., *Słownik języka polskiego*, Warszawa 1958-1962

Drachal J., Mzyk E., Niewiadomski Z., *Prawo administracyjne. Część procesowa*, Warszawa 2002

Duda A., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008

Dudzik S., *Kontrola koncentracji w świetle ostatnich zmian ustawowych*, iKAR 2015, nr 2(4)

Dyrwa A., *Odpowiedzialność odszkodowawcza za wydanie niezgodnej z prawem decyzji podatkowej*, Warszawa 2014

Dzierżanowska J., Studzińska J., *Biegli w postępowaniu sądowym cywilnym i karnym. Praktyczne omówienie regulacji z orzecznictwem*, Warszawa 2017

E. Komierzyńska, M. Zdyb, *Klauzula interesu publicznego w działaniach administracji publicznej*, AUMCS 2016, Nr LXIII (2)

E. Kubas, *System kontroli administracji publicznej w Polsce*, ZNUR 2014, z. 84

Ereciński T. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2016

Ereciński T., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 24 września 1993 r., CZP 92/93*, PS 1994, nr 6

Ereciński T., *O potrzebie nowego kodeksu postępowania cywilnego*, PiP 2014, z. 3

Ereciński T., *Postępowanie w sprawach o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym*, PiP 1991, nr 1

Erhard L., *Zasady niemieckiej polityki gospodarczej*, Düsseldorf 1962

Etel M., *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej oraz w orzecznictwie sądowym*, Warszawa 2012

Eucken W., *Podstawy polityki gospodarczej*, Poznań 2005

Evers M., *Die institutionelle Ausgestaltung von Wirtschaftsordnungen*, Berlin 2003

Filipowicz A., *Pojęcie i funkcje nadzoru w administracji*, Wrocław-Warszawa-Kraków 1984

Flaga-Gieruszyńska K. (red.), *Biegły w postępowaniu cywilnym i karnym. Komentarz praktyczny, orzecznictwo, wzory pism procesowych*, Warszawa 2017

Florek L. (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2005

Fras M. (Red.), Habdas M. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2018

Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005

Galicki L. (red.), Zubik M. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2016

Gałązka K., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców*, Warszawa 2015

Garlicki L., *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2003

Gersdorf M. (red.), Rączka K. (red.), Raczkowski M. (Red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2012

Gill A., Swora M., *Decyzja zobowiązująca jako metoda rozwiązywania sporów postępowaniu przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Kw. Pr Publ. 2005 nr 5(3)

Golonka A., *Zwalczanie nieuczciwej Konkurencji. Rozważania na tle zbiegu przepisów prawa cywilnego i karnego*, RPEiS 2012, nr 2

Gołaczyński J. (red.), Szostek D. (red.), *Informatyzacja postępowania cywilnego*, Warszawa 2017

Góra-Błaszczykowska A. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I. Komentarz do art. 1-729 KPC*, Warszawa 2015

Gronkiewicz-Waltz H. (red.), Wierzbowski M. (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2017

Gronowski S., *Polskie prawo antymonopolowe (zarys wykładu)*, Warszawa 1998

Gronowski S., *Ustawa antymonopolowa. Komentarz*, Warszawa 1996

Grzegorczyk P. (red.), Gudowski J. (red.), Jędrzejewska M. (red.), Weitz K. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2016

Harla A. G., *Postępowanie przed Urzędem Antymonopolowym (wybrane zagadnienia)*, Palestra 1990, Nr 11-12

Hatje A. (Hrg.), *Europäisches Unionsrecht*, Baden-Baden 2015

Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *Podmioty administrujące. System Prawa Administracyjnego*, t. 6, Warszawa 2011

Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *Prawne formy działania administracji. System Prawa Administracyjnego*, t. 5, Warszawa 2011

Hauser R. (red.), Niewiadomski Z. (red.), Wróbel A. (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*, Tom 8, Warszawa 2018

Hauser R. (red.), Skoczylas A. (red.), *Postępowania administracyjne i sądowoadministracyjne z kazusami*, Warszawa 2016

Hauser R., Skoczylas A., *Strona w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym (zagadnienia wybrane) – materiał na Konferencję Sędziów NSA, Popowo 16-18 października*, Warszawa 2000

Horoszewski P., *Nazwa i pojęcie „dowodu" w teorii i praktyce prawa sądowego*, PiP 1956, Nr 10

Horubski K., *Nieuczciwość praktyki rynkowej w świetle ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym* [w:] T. Kocowski (red.), J. Gola (red.), *Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej*, Wrocław 2014

Iserzon E. (red.), Starościak J. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego: komentarz, teksty, wzory i formularze*, Warszawa 1970

Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968

Jagielski J., *Kontrola administracji publicznej*, Warszawa 1997

Jakubecki A. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2011

Jakubecki A. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Tom I, Komentarz do art. 1-729*, Warszawa 2017

Jandy-Jendrośka K., Jendrośka J., *System jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego* [w:] T. Rabska (red.), J. Łętowski (red.), *System prawa administracyjnego*, Wrocław 1978

Janowicz Z., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996

Janusz R., *Dostosowanie prawa polskiego do prawa wspólnotowego w zakresie instytucji, procedur i sankcji antymonopolowych* [w:] P. Saganek (red.), T. Skoczny (red.), *Wybrane problemy i obszary dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999

Janusz R., Sachajko M., Skoczny T., *Nowa ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, Kw. Pr. Publ. 2001, nr 3

Janusz R., Skoczny T., *Postępowanie antymonopolowe jako szczególne postępowanie administracyjne* [w:] I. Skrzydło-Niżnik (red.), P. Dobosz (red.), D. Dąbek (red.), M. Smaga (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. J Filipka*, Kraków 2001

Jaroszyński A., *Problematyka zasad ogólnych prawa administracyjnego*, PiP 1975, z. 7

Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W., *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956

Jarras H. (Hrg.), *Charta der Grundrechte der EU*, Münechen 2016

Jendrośka J., *Pojęcie decyzji administracyjnej i jej trwałości* [w:] L. Bar, *Problemy praworządności w działaniu administracji państwowej*, Warszawa 1980

Jendrośka J., *Postępowanie administracyjne w kodyfikacjach europejskich państw socjalistycznych*, Warszawa 1970

Jendrośka J., *Zasady postępowania administracyjnego* [w:] Księga Pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 1999

Jędrośka J., *Uczestnicy na prawach strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, AUW nr 857, Prawo CXLIII, Wrocław 1985

Jodłowski J. (red.), Reisch Z. (red.), Lapierre J. (red.), *Postępowanie cywilne*, Warszawa 2014

Jurcewicz A., *Rola „miękkiego prawa" w praktyce instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej* [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toriń 1998

Jurkowska A., Miąsik D., Skoczny T., Szydło M., *Nowa UOKiK z 2007 r. – kolejny krok*, PUG 2007, Nr 4

Jurkowska A., *O „prywatyzacji" prawa wspólnotowego i jej skutkach*, Europejski Przegląd Sądowy 2006, nr 9

Jurkowska-Gomułka A., *Publiczne i prywatne egzekwowanie zakazów praktyk ograniczających konkurencję*, Warszawa 2013

Kalinowski S., *Dowód z opinii instytutu, zakładu i urzędu w postępowaniu sądowym i administracyjnym*, Warszawa 1967

Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Warszawa 2015

Kamińska K., *Społeczna gospodarka rynkowa jako model ładu gospodarczego Unii Europejskiej* [w:] *Ekonomia* nr 4 (25), Wrocław 2013

Karpiuk M., *Postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów prowadzone przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Postępy Techniki Przetwórstwa Spożywczego 2014, Nr 2

Kastelik M., *Pojęcie „interes publiczny" w orzecznictwie Sądu Antymonopolowego*, Glosa 2004, Nr 10

Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947

Kędziora R., *Ogólne postępowanie administracyjne*, Warszawa 2012

Kępiński M. (red.), *Prawo konkurencji. System Prawa Prywatnego. Tom 15*, Warszawa 2015

Kiełbikowski T., *Sprawa administracyjna*, Zakamycze 2004

Kijowski D., *Postanowienia dodatkowe i dopuszczalność opatrywania nimi decyzji administracyjnych* [w:] B. Kudrycka (red.), J. Mieszkowski (red.), *Prawo, administracja, obywatele*, Białystok 1997

Klat-Wertelecka L., *Wykonalność aktu administracyjnego* [w:] J. Zimmermann, *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, Warszawa 2007

Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938

Kmieciak Z., *Postępowanie administracyjne w świetle standardów europejskich*, Warszawa 1997

Kmieciak Z., *Postępowanie w sprawach ochrony konkurencji a koncepcja procedury hybrydowej*, Państwo i Prawo 2002, z. 4

Kmieciak Z., *Zarys teorii postępowania administracyjnego*, Warszawa 2014

Kmiecik Z., *Postępowanie administracyjne i postępowanie sądowoadministracyjne*, Zakamycze 2003

Knoppek K., *Dokument w procesie cywilnym*, Poznań 1993

Knoppek K., *Pojęcie świadka w znaczeniu procesowym*, Warszawa 1982

Knysiak-Molczyk H. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2015

Köhler H., Bornkamm J., Feddersen J., *Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb. Kommentar*, 36. Auflage 2018

Kohutek K. (red.), Korus K. (red.), Szuster S. (red.), *Komentarz do ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*, Warszawa 2005

Kohutek K. (red.), Sieradzka M. (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014

Kohutek K., *Naruszenie interesu publicznego a naruszenie prawa konkurencji (na tle praktyk rynkowych dominantów)*, Państwo i Prawo 2010, Nr 7

Kosikowski C., *Pojęcie przedsiębiorcy w prawie polskim*, PiP 2001, z. 4

Kosikowski C., *Przedsiębiorca w prawie polskim na tle prawa europejskiego*, Warszawa 2003

Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2005

Kowalik-Bańczyk K., *Wolność od samooskarżania w polskim postępowaniu antymonopolowym* [w:] W. Jasiński (red.), *Standardy rzetelności postępowania w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów*, Warszawa 2016

Kowalik-Bańczyk, *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych*, Warszawa 2012

Krasnodębska-Tomkiel M., *Nowelizacja ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – istota i spodziewane skutki najważniejszych zmian*, Monitor Prawniczy 2016, nr 11

Krasuski A., *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2015

Król-Bogomilska M., *Kary pieniężne w polskim prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001

Król-Bogomilska M., *Zasady procedury cywilnej w postępowaniu przed Urzędem Antymonopolowym*, Glosa 1995, nr 8

Krzykowski M., *Naruszanie zbiorowych interesów konsumentów na rynku energetycznym w świetle wybranego orzecznictwa Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Studia Prawnoustrojowe 2015, Nr 28

Księżniakiewicz M., *Stosowanie Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej: Protokół brytyjski i Sprawozdania ze stosowania KPP UE* [w:] Rocznik Integracji Europejskiej 6 (2012)

Kunkiel-Kryńska A., *Metody harmonizacji prawa konsumenckiego w Unii Europejskiej i ich wpływ na procesy implementacyjne w państwach członkowskich*, Warszawa 2013

Kuś A., *Rodzaje kompetencji Unii Europejskiej a unijna polityka podatkowa*, „Studia z polityki publicznej" 2014, Nr 2

Kuta T., *Funkcje współczesnej administracji i sposoby ich realizacji*, Wrocław 1992

Lang J., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013

Lenart J., Kaczyńska T., *Związanie sądu ostatecznym rozstrzygnięciem Prezesa UOKiK, SOKiK lub Sądu Apelacyjnego oraz konsekwencje tego rozwiązania dla publicznego i prywatnego egzekwowania prawa konkurencji*, iKAR 2016, nr 5(5)

Lenz C. O. (Hrg.), Borchardt K. D. (Hrg.), *EU-Verträge. Kommentar*, Berlin 2012

Leszczyński T., *Dobre obyczaje zamiast zasad współżycia społecznego*, Rzeczpospolita z dnia 30 stycznia 1998 r.

Lewicki M., *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, PiP 2002, nr 8

Lissoń P, *Formy oraz instrumenty prawne działania organu regulacyjnego na przykładzie Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki* [w:] B. Popowska (red.), K. Kokocińska (red.), *Instrumenty i formy prawne działania administracji gospodarczej*, Poznań 2009

Lissoń P., *Decyzja zobowiązaniowa – ugoda z przedsiębiorcą?* – materiał z konferencji UOKiK: *Prawo konkurencji – dla czy przeciw przedsiębiorcy*, Poznań 2010; ftp://ftpf.uokik.gov.pl/konferencja-poznan/lisson.flv (dostęp na dzień 30 lipca 2018 r.)

Lissoń P., *Zakres pojęcia „przedsiębiorca" w prawie działalności gospodarczej oraz w innych aktach prawnych*, RPEiS 2002, z. 2

Litewski W., *Słownik encyklopedyczny języka rzymskiego*, Kraków 1998

Łaszczyca G. (red.), Martysz A. (red.), Matan A. (red.), *Postępowanie administracyjne ogólne*, Warszawa 2003

Łaszczyca G. (red.), Matan A. (red.), *Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym*, Kraków 1998

Łaszczyca G. (red.), *System Prawa Administracyjnego Procesowego. Tom I. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2017

Łaszczyca G., Martysz C., Matan A., *Środki dowodowe w postępowaniu administracyjnym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.*, Lublin 2010

Łaszczyca G., *Postanowienie administracyjne w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011

Łaszczyca G., *Rozprawa administracyjna w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2011

Ławicki T., *Nieadekwatność instytucji ugody w postępowaniu antymonopolowym*, PiP 1995, z. 8

Ławicki T., *Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie konsumentów. Komentarz*, Warszawa 1998

Łętowska E., *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2004

Łętowska E., *Interpretacja a subsumpcja zwrotów niedookreślonych i nieostrych*, Państwo i Prawo PiP 2011, nr 7-8

Łętowska E., *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002

Łętowski J. (red.), Rabska T. (red.), *System prawa administracyjnego*, t. 3, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978

Łukawski J, *Sprawozdanie z seminarium naukowego: Najważniejsze zmiany w sferze ochrony konsumentów w świetle ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw. Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa, 14 kwietnia 2016 r.*, iKAR 2016, nr 7(5)

Łyszkowska A., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP przez Trybunał Konstytucyjny* [w:] K. Działocha (red.), *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2005

M. Król-Bogomilska, *Kary pieniężne – główne kierunki ewolucji w okresie 20 lat rozwoju polskiego prawa antymonopolowego*, EPS 2010, Nr 5, s. 5-13

Majczak P., *Uwagi na tle kodeksowej Regulacji kar administracyjnych*, AUW Nr 3798, Prawo CCCXXIII, Wrocław 2017

Małecka E., *Niewładcze formy działania Prezesa UKE ze szczególnym uwzględnieniem działalności edukacyjno-informacyjnej*, ZNUR 2016, Nr 96

Mandrosz E., *„Tajemniczy klient" jako nowe narzędzie w zakresie pozyskiwania dowodów praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów*, iKAR 2016, nr 1(15)

Manowska M., *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2016

Marczak J., *Dobrowolne przysporzenie konsumenckie na przykładzie decyzji zobowiązujących* [w:] M. Czarnecka (red.), Skoczny (red.), *Prawo konsumenckie w praktyce*, Warszawa 2016

Marszałkowska-Krześ E., *Kodeks postpowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2018

Matan A., *Rażące naruszenie prawa jako przesłanka odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza publicznego*, Warszawa 2014

Materna G., *Ograniczenie prawa wglądu do materiału dowodowego w postępowaniach przed Prezesem UOKiK*, Przegląd Prawa Handlowego 2008, nr 4

Materna G., *Pojęcie przedsiębiorcy w polskim i europejskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2009

Materna G., *Uprzednie naruszenie przepisów ustawy a wymiar kar pieniężnych nakładanych przez Prezesa UOKiK*, PUG 2011, nr 11

Materna G., *Zmowy przetargowe w prawie ochrony konkurencji i prawie karnym*, Warszawa 2016

Miąsik D., *Interakcje między publicznoprawnym a prywatnoprawnym zwalczaniem nieuczciwej konkurencji na przykładzie zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów* [w:] T. Skoczny (red.), *Prawo konkurencji. 25 lat*, Warszawa 2012

Miąsik D., *Proponowane przez UOKiK i inne pożądane zmiany w ustawie o ochronie konkurencji z 2007 r. Opinia Grupy Roboczej ds. nowelizacji uokik z 2007 r. przy Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych (CARS UW)*

Miąsik D., *Publicznoprawna ochrona interesów konsumentów w Polsce – zalety i wady dotychczasowej praktyki (na przykładzie decyzji Prezesa UOKiK z 2010 r.)* [w:] R. Stefanicki (red.), *Potencjalne i rzeczywiste standardy ochrony prawnej konsumenta*, Wrocław 2011

Michalak A., *Przeciwdziałanie nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa 2008

Mik C., *Karta Praw Podstawowych: wyznaczniki standardów ochronnych* [w:] J. Barcz (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008

Miklitz H. W., Rott P., *Zivilprozessordnung. Münchener* Kommentar, 5. Auflage

Modliński E., *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1932

Modzelewska-Wąchal E., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2002

Mokrysz-Olszyńska A., *Dyrektywa 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów jako kolejny etap na drodze tworzenia jednolitych reguł konkurencji na unijnym rynku*, iKAR 2013, Nr 2(7)

Mokrysz-Olszyńska A., *Rola kodeksów dobrych praktyk w ochronie konsumenta* [w:] C. Banasiński (red.), *Ochrona konkurencji i konsumenta (studia prawno-ekonomiczne)*, Warszawa 2005

Mrzygłów K., *Decyzja zobowiązująca w prawie konkurencji UE, cz. I i II*, EPS 2010, Nr 2 i 3

Musielak H. J., W. Voit, *Zivilprozessordnung. Kommentar*, 15. Auflage 2018

Namysłowska M. (red.), Piszcz A. (red.), *Ustawa o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 5.8.2015 r.*, Warszawa 2016

Namysłowska M. (red.), *Reklama. Aspekty prawne*, Warszawa 2012

Namysłowska M., *Decyzja zobowiązująca w sprawach o uznanie postanowienia wzorca umowy za niedozwolone w sektorze bankowym*, Monitor Prawniczy 2016, nr 18

Namysłowska M., *Nowa ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym*, MoP 2007, Nr 23

Nestoruk I. B., *Przedsiębiorcy muszą rozważyć praktykę prowadzenia sporów*, Gazeta Prawna z dnia 18 września 2007 r.

Niperdey H. C., *Soziale Marktwirtschaft und Grundgesetz*, Köln 1961

Niziołek M., Famirska S., *Procedura hybrydowa w sprawach ochrony konkurencji a ostateczność i wykonalność decyzji*, PPH 2008, Nr 4, s. 34-39

Nowacki J., *„Odpowiednie" stosowanie przepisów prawa*, PiP 1964, z. 3

Nowińska E. (red.), du Vall M. (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2013

Nowińska E., *Zakaz nieuczciwych praktyk rynkowych i klauzula generalna nieuczciwych praktyk rynkowych* [w:] E. Nowińska (red.), D. Kasprzycki (red.), *Nieuczciwe praktyki rynkowe. Ocena regulacji*, Kraków 2012

Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne,* Toruń 1999

Ochendowski E., *Postępowanie administracyjne*, Toruń 2013

Ochendowski E., *Prawo administracyjne*, Toruń 2013

Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999

Oleksiewicz I., *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Lex/el.

Olszewski H. (red.), Popowska B. (red.), *Gospodarka, Administracja, Samorząd*, Poznań 1997

Olszewski J., *Pojęcie „przedsiębiorca" w świetle ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, RPEiS 2004, z. 4

P. Lissoń, *Kompetencje organu antymonopolowego a kompetencje organów regulacyjnych w Polsce* [w:] C. Banasiński (red.), *Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji*, Warszawa 2006

Pawełczyk M., *Przedsiębiorca w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, Radca Prawny 2005, nr 6

Piasecki K., *System dowodów i postępowanie dowodowe w sprawach cywilnych*, Warszawa 2010

Piątek W., *Glosa do wyroku NSA z dnia 20 lipca 2017 r., sygn. akt II GSK 2583/15*, materiał zaakceptowany do druku w ZNSA

Piątek W., *Kodeks postępowania administracyjnego w świetle ustawy nowelizującej z dnia 7 kwietnia 2017 r. – ogólna charakterystyka zmian*, ZNSA 2017, Nr 5

Pietrzykowski K. (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Warszawa 2017

Piszcz A., *Czynnik czasu w prawie antymonopolowym*, Białostockie Studia Prawnicze 2010, nr 7

Piszcz A., *Sankcje w polskim prawie antymonopolowym*, Białystok 2013

Piszcz A., *Wokół ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów – przegląd zmian polskiej regulacji prawnej w roku 2013*, iKAR 2014, nr 3(3)

Piszcz A., *Zasady ustalania wysokości kar pieniężnych według projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, iKAR 2013, nr 1(2)

Pokrzywnicki J, *Postępowanie administracyjne. Komentarz – podręcznik*, Warszawa 1948

Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017

Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017

Rabska T., *Prawny mechanizm kierowania gospodarką. Działalność prawodawcza administracji i jej uwarunkowania*, Wrocław-Warszawa 1990

Rabska T., *W poszukiwaniu pojęcia „kompetencji normodawczej" organów administracji państwowej*, AUW, Prawo CXLIII, Wrocław 1985

Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania - część ogólna*, Warszawa 2005

Radziszewski E., *Zadania i kompetencje organów administracji publicznej po reformie ustrojowej państwa*, Warszawa 2000

Reisch Z., *Postępowanie cywilne*, Warszawa 1996

Reisch Z., *Poznanie prawdy w procesie cywilnym*, Warszawa 1958

Rodzynkiewicz M., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 20xx

Rowiński T., *Interes prawny w procesie cywilnym i w postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971

Rozmaryn S., *O zasadach ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego*, Państwo i Prawo PiP 1961, nr 12

Róziewicz-Ładoń K., *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawach praktyk ograniczających konkurencję*, Warszawa 2011

Rządkowski M., *ADR w sporach konsumenckich w świetle implementacji dyrektywy 2013/11/UE*, ADR 2016, Nr 3

Sachajko M., *Administracyjna kara pieniężna jako element systemu sankcjonowania naruszeń wspólnotowych oraz polskich zakazów praktyk ograniczających konkurencję* [w:] C. Banasiński (red.), M. Kępiński (red.), B. Popowska (red.), T. Rabska (red.), *Aktualne problemy polskiego i europejskiego prawa ochrony konkurencji*, Warszawa 2006

Sachajko M., *Istota i charakterystyka antymonopolowych kar pieniężnych*, RPEiS 2002, nr 1

Sachajko M., Żółtko M., *Charakter prawny postępowania przed Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1996, z. 4

Safjan M. (red.), Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2016

Safjan M. (red.), *System Prawa Prywatnego. Tom I. Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007

Schwarze J. (Hrg.), *EU-Kommentar*, Baden-Baden 2012

Sieradzka M., *Charakter prawny postępowanie i rodzaje rozstrzygnięć wydawanych w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów*, Warszawa 2016

Sieradzka M., *Decyzja tymczasowa w sprawach konsumenckich – nowy instrument reakcji na praktyki zagrażające zbiorowym interesom konsumentom*, iKAR *2016*, nr 3(5)

Sieradzka M., *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2010 r., VI ACa 1323/09*

Sieradzka M., *Ochrona konkurencji i konsumentów. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw*, Warszawa 2016

Sieradzka M., *Postępowanie przed Prezesem UOKiK według regulacji nowej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, Monitor PrawniczyMoP 2007, nr 24

Sieradzka M., *Tymczasowy środek ochrony zbiorowych interesów konsumentów*, PUG 2016, nr 5

Sieradzka M., *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa 2008

Sieradzka M., *Wykładnia pojęcia „zbiorowy interes konsumentów" na tle orzecznictwa*, Glosa 2008, Nr 3

Sikora P, *Sankcja karna w prawie administracyjnym*, Wroclaw 2002

Siuciński R., *Prawo do dobrej administracji w ujęciu komparatystycznym* [w:] J. Zimmermann (red.), *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I*, Warszawa 2017

Skoczny T. (red.), Bernatt M. (red.), Jurkowska A. (red.), Miąsik D., *Ustawa o ochronie konkurencji I konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009

Skoczny T. (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014

Skrzydło W., *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2013

Skuczyński P, *Soft lat w perspektywie teorii prawa* [w:] O. Bogucki (red.), S. Czepita (red.), *System prawny a porządek prawny*, Szczecin 2008

Soroczyński J., *UOKiK – co my z niego mamy? Próba metodologii badań tzw. przysporzenia konsumenckiego* [w:] M. Czarnecka (red.), Skoczny T. (red.), *Prawo konsumenckie w praktyce*, Warszawa 2016

Sosnowski P., *Prawo przedsiębiorstw do obrony w postępowaniu antymonopolowym przed Komisją Europejską*, Warszawa 2013

Sroczyński J., *Misselling: nowy rodzaj zakazanej praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów*, PUG 2016, nr 4

Sroczyński J., *Naruszenie zbiorowych interesów konsumentów: decyzja zobowiązująca (uwagi praktyczne oraz de lege ferenda)*, iKAR 2012, nr 1(1)

Sroczyński J., *Przysporzenie konsumenckie jako rezultat decyzji zobowiązujących Prezesa UOKiK* [w:] M. Czarnecka (red.), *Konsument na rynku energii elektrycznej*, Warszawa 2013

Stahl M. (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2013

Stankiewicz R., *O istocie postępowania antymonopolowego*, Studia Iuridica 2008, nr XLIX

Stankiewicz R., *O konieczności zwiększenia partycypacji podmiotów trzecich w postępowaniu antymonopolowym*, iKAR 2012, nr 2(1)

Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1974

Stawicki A. (red.), E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2016

Stefanicki R., *Klauzula dobrych obyczajów jako kluczowa konstrukcja w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji*, Pr. Sp. 2000, Nr 7-9

Stefanicki R., *Koncepcja zupełnej harmonizacji prawa ochrony konsumenta (na przykładzie dyrektywy o nieuczciwych praktykach rynkowych)*, PiP 2011, Nr 6

Stefanicki R., *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*, Warszawa 2008

Stefaniuk M., *Pozycja ustrojowa centralnego organu administracji rządowej w Polsce (na przykładzie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów)*, St. Iur. Lubl. 2010, Nr 13

Stefaniuk W., Karkowski P, *Pojęcie tajemnicy przedsiębiorstwa oraz jej ochrona w polskim postępowaniu sądowym w świetle nowej dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/943 z dnia 8 czerwca 2016 r.*, Internetowy Przegląd Prawniczy TBSP UJ 2017, Nr 3

Strzelecki M., *Projekt reformy abstrakcyjnej kontroli postanowień wzorców umownych* [w:] iKAR 2015, nr 4(3)

Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011

Swora M., Trela A., *Amicus curiae w postępowaniu antymonopolowym?*, Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka 2006, nr 1

Sylwestrzak D., *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Warszawa 2012

Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym: administracyjna wobec wolności i innych praw podmiotowych jednotki*, Poznań 1995.

Szotek D., *Nowe ujęcie dokumentu w polskim prawie prywatnym ze szczególnym uwzględnieniem dokumentu w postaci elektronicznej*, Warszawa 2012

Szreniawski J., *Rola i znaczenie zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego w stosowaniu prawa* [w:] J. Niczyporuk (red.), *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie kpa*, Lublin 2010, s. 809-814.

Szubiakowski M., Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2016

Szwaja J. (red.), *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2013

Szwarc M., *Warunki poprawnej implementacji dyrektyw w porządkach prawnych państw członkowskich w świetle prawa wspólnotowego*, Przegląd Prawno-Ekonomiczny 2001, Nr 2

Szydlo M., Błaszczak Ł, *Sprawa antymonopolowa jako przykład sprawy administracyjnej oraz sprawy gospodarczej*, PS 2005, Nr 7-8

Szydło M., Błaszczak Ł., *Sprawa antymonopolowa jako przykład sprawy administracyjnej oraz sprawy gospodarczej*, PS 2005, Nr 7-8.

Szydło M., *Publicznoprawna ochrona zbiorowych interesów konsumentów*, MoP 2004, Nr 17

Szydło M., *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej*, Warszawa 2005

Świątkiewicz J., *Decyzja administracyjna w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, NP. 1985, nr 9

Tamm M. (Hrg.), Tonner K. (Hrg.), *Verbraucherrecht*, Baden-Baden 2016

Taras W., *Udostępnianie akt sprawy w postępowaniu administracyjnym*, AUMCS 1992

Tarno J. P. (red.), Piątek W. (red.), *System prawa administracyjnego procesowego. Zasady ogólne postępowania administracyjnego Tom II Część 2*, Warszawa 2018

Terlikowska M. (red.), Frączkiewicz M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego*, Warszawa 2018

Tettinger P. (Hrg.), *Kõlner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta*, München 2016

Tomiczak R., Kozaczek M., *„Rekompensata publiczna" – nowy instrument prawny w decyzjach Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, MoP 2017, nr 1

Trociuk S., *Rzecznik Praw Obywatelskich. Komentarz*, Warszawa 2007

Turliński A., *Miejsce Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w systemie organów ochrony prawnej* [w:] C. Banasiński (Red.), *Ochrona konkurencji i konsumenta w Polsce i Unii Europejskiej (studia prawno-ekonomiczne)*, Warszawa 2005

Turno B., *Leniency. Program łagodzenia kar w polskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2013

Turno B., *Model sądowej kontroli decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, PiP 2012, Nr 10

Turno B., *Prawo odmowy przekazania informacji służącej wykryciu naruszenia reguł konkurencji w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, RPEiS 2009, z. 3

Turno B., *Termin na wniesienie odwołania od decyzji Prezesa UOKiK*, PPH 2008, Nr 6

Veelken W., *Kundenfang gegnuber dem Verbraucher, Bemerkungen zum EG-Richlinienentwurf uber unlautere Geschaftsprakiken*, Wettbewerb in Recht und Praxis 2004, nr 1

Walczak T., *Rozprawa administracyjna w toku postępowania przed Prezesem UOKiK*, Poznań 2017

Waligórski M., *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998

Walker W. D., *Gesetz über Unterlassungsklagen bei Verbraucherrechts- und anderen Verstößen. Kommentar,* 1. Auflage 2016

Waltoś S., *Proces karny. Zarys systemu,* Warszawa 2003

Wesołowska I., *Przesłanki uznania praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów*, internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny 2014, nr 4(3)

Węgrzyn J., *Prawo konsumenta do informacji w Konstytucji RP i w prawie unijnym*, Wrocław 2013

Węgrzyn J., *Zasada ochrony konsumentów a zasada wolności działalności gospodarczej w świetle przepisów Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.* [w:] Przegląd Prawa i Administracji LXXXII, Wrocław 2010

Wierzbowski M. (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2012

Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015

Wiktorowska A., *Rola i znaczenie zasad ogólnych KPA (funkcje zasad)*, Studia Iuridica 1996, nr 23

Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008

Wiśniewski T. (red.), *Postępowanie sądowe w sprawach cywilnych…*

Woś T. (red.), *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 2016

Woś T., *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 26 listopada 1993 r., III CZP 63/93,* PiP 1995, z. 1

Woś T., *Pojęcie „sprawy" w przepisach kodeksu postępowania administracyjnego*, AUW, Prawo CLXVIII, nr 1022

Woś T., *Termin, warunek i zlecenie w prawie administracyjnym*, PiP 1994, Nr 6

Wronkowska S., Zieliński M., Ziembiński Z., *Zasady prawa: zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974

Wróbel A. (red.), Jaśkowska M. (red.), *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2014

Wróbel A. (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2012

Wróblewski J, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972

Wyrozumska A., *Państwa członkowskie a Unia Europejska* [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004

Wyrozumska A., *Protokół w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej w stosunku do Polski i Zjednoczonego Królestwa* [w:] J. Barcz (red.), *Ochrona praw podstawowych w Unii Europejskiej*, Warszawa 2008

Zagóra-Jonszta, *Społeczna gospodarka rynkowa a polska transformacja* [w:] D. Kopycińska, *Funkcjonowanie gospodarki polskiej po 20 latach transformacji*, Szczecin 2009

Zawidzka A., *Rynek wewnętrzny wspólnoty europejskiej a interes publiczny*, Warszawa 2005

Zdyb M., Sieradzka M., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013

Zieliński A. (red.), Flaga-Gieruszyńska K. (red.), *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, Warszawa 2012

Zimmermann J., *Kilka refleksji o nowelizacji kodeksu postępownaia administracyjnego*, PiP 2017, Nr 8

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2015

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016

Zimmermann M., *Z rozważań nad postępowaniem jurysdykcyjnym i pojęciem strony w kodeksie postępowania administracyjnego* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Kamila Stefki*, Warszawa – Wrocław 1967

Orzecznictwo

SOKiK

Wyrok SOKIK z dnia 8 lipca 2011 r., XVII Ama 23/09, niepubl.

Wyrok SOKiK z dnia 7 stycznia 2004 r., XVII Ama 24/03, Wokanda 2005, Nr 2

Wyrok SOKiK z dnia 12 listopada 2011 r., XVII Ama 192/09, niepubl.

Wyrok SOKiK z dnia 9 listopada 2006 r., XVII Ama 123/00, Dz. Urz. UOKiK z 2001 r., Nr 3, poz. 131

Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 14 maja 1997 r., XVII Ama 11/97

Wyrok SOKiK z dnia 28 kwietnia 2011 r., XVII Ama 162/09 – treść wyroku dostępna na stronie www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 4 lipca 2018 r.)

Wyrok SOKiK z dnia 23 czerwca 2006 r., XVII Ama 32/05, Dz. Urz. UOKiK z 2005 r., Nr 4, poz. 62

Wyrok SOKiK z dnia 13 lipca 2005 r., XVII Ama 118/04, Dz. Urz. UOKiK z 2006 r., Nr 2, poz. 31

Wyrok SOKiK z dnia 25 marca 2010 r., XVII Ama 43/09, Dz. Urz. UOKiK z 2010 r., Nr 3, poz. 19

Wyrok SOKiK z dnia 20 listopada 2006 r., XVII Ama 39/06 – treść wyroku dostępna na stronie www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 4 lipca 2018 r.)

Wyrok SOKiK z dnia 5 listopada 2007 r., XVII Ama 100/07, Dz. Urz. UOKiK z 2008 r., Nr 3, poz. 29

Wyrok SOKiK z dnia 23 czerwca 2006 r., XVII Ama 32/05, Dz. Urz. UOKiK z 2006 r., Nr 4, poz. 62

Wyrok SOKiK z dnia 28 kwietnia 2009 r., XVII Ama 94/08, niepubl.

Wyrok SOKiK z dnia 23 lipca 2003 r., XVII Ama 94/02, Dz. Urz. UOKiK z 2004 r., Nr 1, poz. 282

Wyrok SOKiK z dnia 23 lutego 2004 r., XVII Ama 30/03 – treść wyroku dostępna na stronie www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 4 lipca 2018 r.)

Wyrok SOKiK z dnia 7 stycznia 2004 r., XVII Ama 24/03 – treść wyroku dostępna na stronie www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 4 lipca 2018 r.)

Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 28 czerwca 1995 r., XVII Ama 14/95, niepubl.

Wyrok SOKiK z dnia 31 stycznia 2008 r., XVII Ama 32/07, Dz. Urz. UOKiK z 2008 r., Nr 2, poz. 19

Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 16 grudnia 1998 r., XVII Ama 62/98, Wokanda 2000, nr 4

Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 19 listopada 1992 r., XVII Amr 24/92, Wokanda 1993, nr 5

Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 6 września 1993 r., XVII Amr 22/93, Wokanda 1994, nr 2

Wyrok SOKiK z dnia 31 stycznia 2008 r., XVII Ama 32/07, Dz. Urz. UOKiK z 2008 r., Nr 2, poz. 19

Wyrok SOKiK z dnia 9 lipca 2003 r., XVII Ama 98/02, Dz. Urz. UOKiK z 2004 r., Nr 1, poz. 282

Wyrok SOKiK z dnia 10 maja 2007 r., XVII AMa 79/06, Dz. Urz. UOKiK z 2007 r., Nr 3, poz. 36

Wyrok SOKiK z dnia 2 lipca 2003 r., XVII Ama 78/02, Dz. Urz. UOKiK z 2004 r., Nr 1, poz. 282

Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 16 grudnia 1998r., XVII Ama 62/98, Wokanda 2000, nr 4

Wyrok SOKiK z dnia 20 marca 2015 r., Ama 136/11 – treść wyroku dostępna na stronie www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 4 lipca 2018 r.)

Postanowienie SOKiK z dnia 13 sierpnia 2003 r., XVII Amz 17/03, niepubl.

Wyrok SOKiK z dnia 9 lutego 2004 r., XCII Ama 110/04, Legalis

Wyrok SOKiK z dnia 1 czerwca 2012 r., XVII Ama 229/09 – treść wyroku dostępna na stronie www.orzeczenia.warszawa.so.gov.pl (dostęp na dzień 4 lipca 2018 r.)

Wyrok SOKiK z dnia 22 sierpnia 2005 r., XVII Ama 21/05, Dz. Urz. UOKiK z 2005 r., Nr 3, poz. 45

Wyrok SOKiK z dnia 3 czerwca 2011 r., XVII Ama 23/10 – treść wyroku dostępna na stronie www.orzeczenia.warszawa.so.gov.pl (dostęp na dzień 4 lipca 2018 r.)

Wyrok SOKiK z dnia 24 maja 2006 r., XVII Ama 17/05, Dz. Urz. UOKiK z 2006 r., Nr 3, poz. 48

Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 21 sierpnia 1996 r., XVII Amr 35/96, LEX nr 56271

Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 22 kwietnia 1998 r., XVII Ama 77/97, Wokanda 2001, Nr 3

Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 10 października 2001 r., XVII Ama 106/00, Wokanda 2003, Nr 1

Wyrok SOKiK z dnia 4 maja 2006 r., XVII Ama 119/04, Dz. Urz. UOKiK z 2006 r., Nr 3, poz. 47

Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 28 stycznia 2002 r., XVII Ama 33/01, Dz. Urz. UOKiK z 2002 r., Nr 2, poz. 110

Wyrok SOKiK z dnia 4 maja 2006 r., XVII Ama 119/04 – treść wyroku dostępna na stronie www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 4 lipca 2018 r.)

Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 13 sierpnia 2001 r., XVII Ama 95/00, Orzecznictwo Sądów Gospodarczych 2005, Nr 12, poz. 147

Postanowienie SOKiK z dnia 29 lipca 2013 r., XVII Ame 63/13 – treść rozstrzygnięcia dostępna na stronie www.orzeczenia.warszawa.so.gov.pl (dostęp na dzień 4 lipca 2018 r.)

Postanowienie SOKiK z dnia 17 grudnia 2012 r., XVII Ame 146/12 – treść rozstrzygnięcia dostępna na stronie www.orzeczenia.warszawa.so.gov.pl (dostęp na dzień 4 lipca 2018 r.)

Postanowienie Sądu Antymonopolowego z dnia 4 stycznia 2000 r., XVII Amo 5/99, niepubl.

Postanowienie Sądu Antymonopolowego z dnia 23 kwietnia 1997 r., XVII Ama 7/97, niepubl.

Wyrok SOKiK z dnia 27 października 2009 r., XVII Ama 126/08, niepubl.

Wyrok Sądu Antymonopolowego z dnia 24 stycznia 1991 r., Amr 8/90, niepubl.

Sąd Antymonopolowy w wyroku z dnia 28 czerwca 1995 r., XVII Amr 14/95

wyrok SOKiK z dnia 8 maja 2002 r., XVII Ama 90/01

Wyrok SOKiK z dnia 20 marca 2015 r., XVII AmA 136/11 – treść wyroku dostępna jest na stronie www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 5 sierpnia 2018 r.)

Postanowienie Sądu Antymonopolowego z dnia 15 maja 1996 r., XVII Amz 1/96, Wokanda 1997, Nr 10, poz. 55

wyroku SOKiK z dnia 9 lutego 2004 r., XVII AMa 110/04, Legalis

wyrok SOKIK z dnia 26 stycznia 2010 r., XVII Ama 62/09, Legalis.

wyrok SOKIK z dnia 28 grudnia 2016 r., XVII Ama 108/05, niepubl.

wyrok Sądu Antymonopolowego w Warszawie z 16 lipca 1991 r., XVII Amr 8/91, Wokanda 1992, Nr 4

TK

Wyrok TK z dnia 30 stycznia 2001 r., K 17/00, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy 2001, Nr 1, poz. 4

Wyrok TK z dnia 1 kwietnia 2008 r., SK 96/06, Dz. U. z 2008 r., Nr 59, poz. 368

Postanowienie TK z dnia 9 czerwca 2010 r., SK 32/09, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego Zbiór Urzędowy 2010, Nr 5A, poz. 55

Wyrok TK z dnia 9 stycznia 2007 r., P 5/05, Dz. U. z 2007 r., Nr 7, poz. 58

Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2008 r., K 37/7, Dz. U. z 2008 r., Nr 219, poz. 1408

Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, Dz. U. z 2000 r., Nr 3, poz. 46

Wyrok TK z dnia 26 stycznia 2005 r., P 10/04, Dz. U. z 2005 r., Nr 23, poz. 193

Wyrok TK z dnia 11 lipca 2011 r., P 1/10, Dz. U. z 2011 r., Nr 152, poz. 900

Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2005 r., SK 27/03, Dz. U. z 2005 r., Nr 22, poz. 185

Wyrok TK z dnia 2 lipca 2003 r., K 25/01, Dz. U. z 2003 r., Nr 119, poz. 1121

Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2005 r., SK 27/03, Dz. U. z 2005 r., Nr 22, poz. 185

Wyrok TK z dnia 14 lipca 2015 r., K 2/13, Dz. U. z 2015 r., poz. 1038

Wyrok TK z dnia 2 lipca 2003 r., K 25/01, LexPolonica nr 361522

Wyrok TK z dnia 23 stycznia 2005 r., SK 27/03, OTK-A 2005, Nr 1, poz. 8

TSUE / ETS

(orzeczenia TSUE / ETS dostępne są na stronie www.curia.europa.eu)

Wyrok TSUE z dnia 7 marca 1996 r., C-192/94

Wyrok TSUE z dnia 14 stycznia 2010 r., C-204/08

Wyrok ETS z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 347/87

SN

Uchwała SN z dnia 19 października 2006, III SK 15/06, OSNP 2007, Nr 21-22, poz. 337

Wyrok SN z dnia 10 kwietnia 2008 r., III SK 27/07 – treść wyroku dostępna jest na stronie www.sn.pl (dostęp na dzień 5 lipca 2018 r.)

Wyrok SN z dnia 16 października 2008 r., III SK 2/08 – treść wyroku dostępna jest na stronie www.sn.pl (dostęp na dzień 5 października 2018 r.)

Wyrok SN z dnia 7 stycznia 2009 r., III SK 16/08, OSNP 2010, Nr 13-14, poz. 177

Wyrok SN z dnia 29 maja 2001 r., I CKN 1217/98, OSNC 2002, Nr 1, poz. 13

Wyrok SN z dnia 19 lutego 2009 r., III SK 31/08, LEX nr 503413

Wyrok SN z dnia 6 grudnia 1991 r., III CZP 117/91, OSNCP 1992, Nr 5, poz. 65

Wyrok SN z dnia 3 września 2009 r., III SK 9/09, OSNP 2001, Nr 11-12, poz. 168

wyrok SN z dnia 16 kwietnia 2015 r., III SK 24/14 – treść wyroku dostępna jest na stronie www.sn.pl (dostęp na dzień 5 lipca 2018 r.)

Uchwała SN z dnia 13 lipca 2006 r., III SZP 3/06, OSNP 2007, Nr 1-2, poz. 35

Wyrok SN z dnia 13 lipca 2005 r., I CK 832/04, Biuletyn SN 2006, Nr 2

Wyrok SN z dnia 3 października 2013 r., III SK 50/12, OSNP 2014, Nr 12, poz. 172

Wyrok SN z dnia 16 kwietnia 2015 r., III SK 24/14, LEX nr 1747354

Uchwała SN z dnia 8 kwietnia 2010 r., III SZP 1/10 – treść uchwały dostępna jest na stronie www.sn.pl (dostęp na dzień 5 lipca 2018 r.)

Wyrok SN z dnia 3 października 2013 r., III SK 67/12, OSNP 2014, Nr 5, poz. 79

Wyrok SN z dnia 5 października 1994 r., III ARN 54/94, OSNCP 1994, Nr 12, poz. 187

Wyrok SN z dnia 7 marca 2003 r., I CKN 79/01, OSNC 2004, Nr 5, poz. 83

Wyrok SN z dnia 5 kwietnia 2002 r., III RN 133/01, OSNP 2002, Nr 12, poz. 281

Wyrok SN z dnia 2 grudnia 2008 r., III SK 15/08, niepubl.

Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 2004 r., III SK 31/04, Dz. Urz. UOKiK z 2004 r., Nr 4, poz. 331

Wyrok SN z dnia 16 lutego 1996 r., II CRN 173/95, niepubl.

Wyrok SN z dnia 20 sierpnia 2002 r., II UNK 555/01, LEX nr 572008

Wyrok SN z dnia 30 maja 2008 r., III CSK 344/07, LEX nr 490435

Wyrok SN z dnia 19 października 2011 r., II CSK 20/11, nieupubl.

Wyrok SN z dnia 19 stycznia 2017 r., II CSK 459/15, LEX nr 2258040

Wyrok SN z dnia 19 stycznia 2007 r., III CSK 368/06, niepubl.

Uchwała SN z dnia 15 lipca 1974 r., (ZO) KrPr 2/74

Wyrok SN z dnia 17 kwietnia 1998 r., II CKN 683/97, LEX nr 322007

Wyrok SN z dnia 3 października 2000 r., I CKN 804/98, OSNC 1999, Nr 10, poz. 171

Uchwała SN z dnia 21 września 1999 r., III CZP 37/94, OSNC 1994, Nr 11, poz. 206

Wyrok SN z dnia 29 listopada 2006 r., III CSK 245/06, niepubl.

Wyrok SN z dnia 20 listopada 2000 r., II UNK 74/00, OSNC 2002, Nr 12, poz. 293

Wyrok SN z dnia 29 listopada 1977 r., III CZP 88/77, OSNCP 1978, Nr 10, poz. 171

Wyrok SN z dnia 15 czerwca 1970 r., I CR 224/70, LEX nr 6750

Wyrok SN z dnia 12 kwietnia 2002 r., I CKN 92/00, OSNCP 2001, Nr 3, poz. 36

Wyrok SN z dnia 8 czerwca 2001 r., I PKN 468/00, OSNP 2003, Nr 8, poz. 197

Wyrok SN z dnia 15 lutego 1974 r., II CR 817/73, LEX nr 7404

Wyrok SN z dnia 24 czerwca 1981 r., IV CR 215/81, OSP 1982, Nr 7, poz. 121

Wyrok SN z dnia 4 marca 2014 r., III SK 34/13, Legalis nr 994606

Wyrok SN z dnia 19 września 2009 r., III SK 5/09, niepubl.

Wyrok SN z dnia 12 września 2000 r., III SA 1082/00, LEX nr 47981

Wyrok SN z dnia 17 maja 1994 r., SA/Lu 1921/93, LEX nr 26517

Wyrok SN z dnia 13 maja 2008 r., III SK 39/07, ZNSA 2008, Nr 5, poz. 118

Uchwała SN z dnia 5 lutego 1988 r., III AZP 1/88, OSPiKA 1989, Nr 3, poz. 59

Uchwała SN z dnia 23 lipca 2008 r., III CZP 52/08, LEX nr 408406

Wyrok SN z dnia 21 kwietnia 2011 r., III SK 45/10, LEX nr 901645

Wyrok SN z dnia 15 maja 2014 r., III SK 54/13, LEX nr 14774447

Wyrok SN z dnia 11 sierpnia 2009 r., III SK 5/09, OSNP 2011, Nr 9-10, poz. 144

Wyrok SN z dnia 24 kwietnia 1996 r., I CRN 49/96, LexPolonica nr 309784

Wyrok SN z dnia 27 czerwca 2000 r., I CKN 793/98, LEX nr 50870

Wyrok SN z dnia 29 maja 1991 r., III CRN 120/91, OSNC 1992, Nr 5, poz. 87

Postanowienie SN z dnia 7 czerwca 2005 r., III SZ 6/05, LEX nr 171457

Wyrok SN z dnia 13 maja 2004 r., III SK 44/04, OSNP 2005, Nr 9, poz. 136

Wyrok SN z dnia 3 października 2013 r., III SK 67/12, OSNP 2014, Nr 5, poz. 79

wyrok SN z dnia 5 czerwca 2008 r., III SK 40/07, OSNAPiUS 2009, Nr 19-20, poz. 272

Wyrok SN z dnia 8 maja 2014 r., III SK 45/13 – treść wyroku dostępna na stronie www.sn.pl (dostęp na dzień 29 lipca 2018 r.)

Wyrok SN z dnia 11 sieprnia 2009 r., III SK 6/09

SA

Wyrok SA w Warszawie z dnia 5 czerwca 2007 r., VI ACa 1084/06, Dz. Urz. UOKiK z 2007 r., Nr 4, poz. 49

Wyrok SA w Warszawie z dnia 26 października 2006 r., VI ACa 304/06, Dz. Urz. UOKiK z 2007 r., Nr 1, poz. 14

Wyrok SA w Warszawie z dnia 28 marca 2008 r., VI ACa 1098/07, Dz. Urz. UOKiK z 2008 r., Nr 3, poz. 32

Wyrok SA w Poznaniu z dnia 24 czerwca 1992 r., I ACr 204/92, Wokanda 1993, Nr 2, s. 30

Wyrok SA w Warszawie z dnia 15 lutego 2011 r., I Aca 852/10 – treść wyroku dostępna na stronie www.waw.sa.gov.pl (dostęp na dzień 5 lipca 2018 r.)

Wyrok SA w Warszawie z dnia 28 lipca 2011 r., VI ACa 1302/10 – treść wyroku dostępna na stronie www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 5 lipca 2018 r.)

Wyrok SA w Warszawie z dnia 5 lutego 2013 r., VI ACa 1021/12, LEX nr 1299015

Wyrok SA w Warszawie z dnia 8 czerwca 2006 r., VI ACa 1438/05, Dz. Urz. UOKiK z 2006 r., Nr 4, poz. 63

Wyrok SA w Warszawie z dnia 14 września 2016 r., VI ACa 283/15 – treść wyroku dostępna na stronie www.orzeczenia.waw.sa.gov.pl (dostęp na dzień 5 lipca 2018 r.)

Wyrok SA w Warszawie z dnia 12 grudnia 2007 r., VI ACa 1014/07, Dz. Urz. UOKiK z 2008 r., Nr 2, poz. 20

Wyrok SA w Warszawie z dnia 28 listopada 2007 r., VI ACa 744/07, Dz. Urz. UOKiK z 2008 r., Nr 2, poz. 20

Wyrok SA w Łodzi z dnia 25 czerwca 2013 r., I ACa 83/13 – treść wyroku dostępna na stronie www.orzeczenia.lodz.sa.gov.pl (dostęp na dzień 5 lipca 2018 r.)

Postanowienie SA w Lublinie z dnia 30 maja 2011 r., I Acz 462/11, niepubl.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2007 r., VI ACa 1074/07, Legalis

Wyrok SA w Warszawie z dnia 29 maja 2015 r., VI ACa 1018/14, LEX nr 1770712

Wyrok SA w Warszawie z dnia 28 czerwca 2012 r., VI ACa 1379/11, niepubl.

Wyrok SA w Warszawie z dnia 24 lupca 2008 r., VI ACa 12/08, Dz. Urz. UOKiK 2008, Nr 4, poz. 41

wyrok SA w Warszawie z dnia 5 października 2010 r., VI Aca 1146/04

WSA

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 16 sierpnia 2012 r., II SA/Po 427/12

Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 8 lipca 2008 r., VII SA/Wa 535/08 r.)

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 20 września 2007 r., I SA/Łd 607/07

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 1 czerwca 2008 r., II SA/Łd 188/08

NSA

(Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych)

Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 1996 r., SA/Łd 1843/96

Postanowienie NSA z dnia 11 lutego 2009 r., II GSK 749/08 – treść rozstrzygnięcia dostępna na stronie internetowej www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 5 lipca 2018 r.)

Wyrok NSA z dnia 7 października 1983 r., SA/Lu 240/83

Wyrok NSA z dnia 24 lutego 1987 r., IV SA 915/86

Wyrok NSA z dnia 23 maja 2011 r., I GSK 238/10

Wyrok NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., I OSK 755/06

Wyrok NSA z dnia 13 listopada 2014 r., I OSK 645/13

Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013 r., II GSK 2066/11

Postanowienie NSA z dnia 29 kwietnia 1986 r., SA Gd 43/96

Wyrok NSA z dnia 9 marca 1988 r., IV SAB 30/87

Wyrok NSA z dnia 3 grudnia 1981, SA/Ka 159/81

Wyrok NSA z dnia 1 lutego 2001 r., IV SA 2058/98

Wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981 r., I SA 1478/81

Wyrok NTA z dnia 24 września 1937, 2971/34

Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2012 r., I GSK 799/10

Wyrok NSA z dnia 22 grudnia 2008 r., I FZ 477/08

Wyrok NSA z dnia 14 października 2014 r., II GSK 343/13

Wyrok NSA z dnia 20 lipca 1981, SA 1163/81

Wyrok NSA z dnia 2 października 2002 r., SA/Sz 2040/01

Wyrok NSA z dnia 6 kwietnia 2017 r., II GSK 2468/15

Wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2005 r., II OSK 286/05

Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010 r., II OSK 1134/09

Wyrok NSA z dnia 12 marca 2014 r., I OSK 348/14

Wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2016 r., I OSK 387/15

Postanowienie NSA z dnia 11 lutego 2009 r., II GSK 749/98

Uchwała NSA z dnia 5 grudnia 2011 r., II OPS 1/11

Wyrok NSA z dnia 4 czerwca 1982, I SA 258/82

Wyrok Najwyższego Trybunału Administracyjnego z dnia 24 września 1937, l. rej. 2971/34.

Decyzje Prezesa UOKiK

(decyzje Prezesa UOKiK dostępne są na stronie www.uokik.gov.pl)

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 27 grudnia 2016 r., nr DDK-20/2016

Decyzja Prezesa UOKIK z dnia 28 grudnia 2015 r. nr DDK-20/2015

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 16 lipca 2004 r. nr RWA-21/2004

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 15 lutego 2008 r. RWA-4/2008

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 10 stycznia 2007 r. RŁO-61/16/06/MO

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 maja 2008 r. DDK-6/2008

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 29 września 2017 r. RBG-5/2017

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 28 sierpnia RPZ-4/2017

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 20 grudnia 2016 r. RPZ-10/2016

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 28 sierpnia 2017 r. RPZ-4/2017

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 28 grudnia 2010 r DDK-21/2010

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 19 lipca 2012 r. RBG-15/2012

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 6 czerwca 2007 r. RKR-51/2007

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 28 maja 2013 r. RW-10/2013

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 19 lipca 2012 r. RBG-15/2012

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 czerwca 2017 r. RKR-4/2017

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 31 grudnia 2014 r. RŁO-39/2014

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 21 czerwca 2017 r. RKR-3/2017

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 grudnia 2016 r. RWA-9/2016

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 23 lutego 2017 r. RBG-1/2017

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 24 maja 2017 r. RŁO-1/2017

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 31 marca 2010 r. RWR-6/2010

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 21 czerwca 2017 r. RKR-3/2017

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 grudnia 2016 r. DDK-25/2016

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 17 czerwca 2004 r. DOK-50/2004

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 grudnia 2015 r. DDK-29/2015

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 12 października 2017 r. nr DOIK-5/2017

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 19 kwietnia 2007 r. DOK-48/2007

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 28 listopada 2011 r. DOK-9/2011

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 19 września 2017 r. RLU-6/2017

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 9 marca 2016 r. nr RBG-3/2016

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 2 maja 2018 r. nr DKK-73/2018

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 16 grudnia 2015 r. nr RBG-13/2015

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 22 grudnia 2017 RLU nr 7/2017

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 27 marca 2015 r. nr DDK-2/2015

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 16 października 2015 r. nr DDK-14/2015

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 grudnia 2010 r. nr DDK-23/2010

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 15 września 2004 r. nr RKT-56/2004

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 25 października 2006 r. nr DDK-11/2006

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 28 grudnia 2015 r. nr RBG-14/2015

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 4 lipca 2006 r. nr DOK-3/2008

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 14 grudnia 2017 r. nr DOIK-6/2017

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 24 maja 2017 r. nr RŁO-1/2017

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 30 września 2013 r. nr RLU-22/2013

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 1 kwietnia 2016 r. nr DDK-12/2016

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 27 marca 2015 r. nr DDK-2/2015

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 20 kwietnia 2018 r. nr RBG-5/2018

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 26 sierpnia 2009 r. RWR-22/2009

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 14 grudnia 2011 r. RWA-21/2011

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 8 maja 2015 r. RWR-5/2015

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 21 lipca 2010 r. DDK nr 7/2010

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 29 grudnia 2017 r. nr DOIK-12/2017

Decyzja Prezesa UOKIK z dnia 26 kwietnia 2013 r. nr DDK-1/2013

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 26 marca 2018 r. nr DOIK-1/2018

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 12 października 2017 r. nr DOIK-5/2017

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 16 maja 2007 r. nr RLU-17/2007

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 4 lipca 2018 r. nr DDK-110/2018

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 29 czerwca 2018 r. nr DKK-107/2018

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 22 grudnia 2017 r. nr DDK-8/2017

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 4 grudnia 2014 r. nr RWR 37/2014

Decyzja Prezesa UOKIK z dnia 31 grudnia 2015 r. nr RWA-29/2015

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 12 stycznia 2011 r. nr RKT-39/2011

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 2 maja 2013 r. nr DDK-2/2013

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 9 maja 2008 r. nr DDK-18/2008

Decyzja Prezesa UOKiK z dnia 19 sierpnia 2008 r. nr DDK-14/2008

Szczegółowe Uzasadnienie Zarzutów z dnia 23 listopada 2016 r. SUZ-2/2016

Postanowienie Prezesa UOKiK z dnia 2 czerwca 2017 r. DOIK-610-2/17/JS

Postanowienie Prezesa UOKiK z dnia 26 lipca 2017 r. DOIK-610-3/17/PS

Postanowienie Prezesa UOKiK z dnia 22 czerwca 2017 r. DOIK-610-4/17/PS

Akty prawne

Bürgerliches Gesetzbuch (BGBl. 2002 I S. 42, 2909, 2003 I S. 738; zuletzt geändert durch BGBl 2018 I S. 1151)

Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa)(Dz. Urz. UE z dnia 24 lutego 2002 r. L 108, s. 33-50)

Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym (Dz. Urz. UE z dnia 11 czerwca 2005 r. L 149, s. 22)

Dyrektywa 98/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk wydawanych w celu ochrony interesów konsumentów (Dz. Urz. UE z dnia 11 czerwca 1998 r. L 166, s. xxx

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/943 z dnia 8 czerwca 2016 r. w sprawie ochrony niejawnego know-how i niejawnych informacji handlowych (tajemnic przedsiębiorstwa) przed ich bezprawnym pozyskiwaniem, wykorzystywaniem i ujawnianiem (Dz. Urz. UE z dnia 15 czerwca 2016 r. L 157, s. 1)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 97/102/EWG (Dz. Urz. UE z dnia 22 maja 2008 r. L 133, s. 66-92)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/22/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów (Dz. Urz. UE z dnia 1 maja 2009 r. L 110, s. 30-36)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów (Dz. Urz. UE z 22 listopada 2011 r. L 304, s. 64-88)

Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich (Dz. Urz. UE z dnia 21 kwietnia 1993 r. L 95, s. 29-34)

Europejski Kodeks Administracji Publicznej (Dz. Urz. UE z dnia 29 września 2011 r. C 285, s. 3-7)

Gesetz über Unterlassungsklagen ber Verbraucherrechts- und anderen Verstößen (BGBl. 2002 I S. 3422, 4346; zuletzt geändert durch BGBl 2017 I S. 2446)

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z dnia 26 października 2012 r. C 326, s. 391-407)

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.(Dz. U. z 1997 r., Nr 78, poz. 483)

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. z 1993 r, Nr 61, poz. 284)

Protokół (nr 30) w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa (Dz. Urz. UE z dnia 30 marca 2010 r. C 83, s. 313-314)

Protokół (nr 30) w sprawie stosowania Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królewstwa (Dz. Urz. UE z dnia 30 marca 2010 r. C 83, s. 313-314)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z dnia 12 grudnia 2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2002/2004 (Dz. Urz. UE z dnia 27 grudnia 2017 r. L 345, s. 1-26)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności (Dz. Urz. UE z dnia 22 listopada 2011 r. L, s. 18-63)

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2009 r. w sprawie właściwości miejscowej i rzeczowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Dz. U. z 2009 r., Nr 107, poz. 887)

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz. Urz. UE z dnia 4 stycznia 2003 r. L 1, s. 1-25)

Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorców (Dz. Urz. UE z dnia 24 stycznia 2004 r. L 24, s. 1-22)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r., Nr 5, poz. 46)

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z dnia 7 czerwca 2016 r. C 202, s. 47-388)

Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE z dnia 7 czerwca 2016 r. C 202, s. 13-46)

Ustawa z dnia 10 czerwca 2014r r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 945)

Ustawa z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów (Dz. U. z 2003 r., Nr 229, poz. 2275)

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. Nr 99, poz. 660)

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 650, t.j.)

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2018 r., poz. 650)

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 122, poz. 1317)

Ustawa z dnia 15 grudnia 2016 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi (Dz. U. z 2017 r., poz. 67)

Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2018 r., poz. 650 t.j.)

Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (Dz. U. z 2017 r., poz. 1577, t.j.)

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r., poz. 419)

Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2004 r., Nr 93, poz. 891)

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2018 r., poz. 798, t.j.)

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2018 r., poz. 1360, t.j.)

Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2003, t.j.)

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r., poz. 2168)

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r., poz. 827, t.j.)

Ustawa z dnia 20 lipca 1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (Dz. U. z 2018 r., poz. 650 t.j.)

Ustawa z dnia 21 grudnia 1990 r. o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko-weterynaryjnych (Dz. U. z 2018 r., poz. 1669)

Ustawa z dnia 21 kwietnia 2017 r. o roszczeniach o naprawienie szkody wyrządzonej przez naruszenie prawa konkurencji (Dz. U. z 2017 r., poz. 1132)

Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2018 r., poz. 106, t.j.)

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r., poz. 1104 t.j.)

Ustawa z dnia 23 października 2009 r. o zmianie ustaw w zakresie uwierzytelniania dokumentów (Dz. U. Nr 216, poz. 1676)

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. z 2017 r., poz. 2070, t.j.)

Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (Dz. U. z 1990 r., Nr 14, poz. 88)

Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1200)

Ustawa z dnia 26 maja 1982 r. – Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2018 r., poz. 1184, t.j.)

Ustawa z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej (Dz. U. z 1987 r., Nr 3, poz. 18)

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki (Dz. U. z 2018 r., poz. 87 t.j.)

Ustawa z dnia 30 kwietnia 2014 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2016 r., poz. 1948, t.j.)

Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz. U. z 2017 r., poz. 683, t.j.)

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. 2018 r., poz. 1090, t.j.)

Ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2002 r., Nr 129, poz. 1102)

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1634)

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2018 r., poz. 646)

Ustawa z dnia 6 stycznia 2000 r. o Rzeczniku Praw Dziecka (Dz. U. z 2017 r., poz. 922 t.j.)

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2017, poz. 935)

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r., poz. 392, t.j.)

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz. U. z 1996 r., Nr 106, poz. 496)

Ustawa z dnia o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (Dz. U. z 2016 r., poz. 1823)

Zivilprozessordnung (BGBl. 2005 I S. 3202, 2006 I S. 431, 2007 I S. 1781, zuletzt geändert durch BGBl. 2018 I S. 1151)

Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2016 r., poz. 1510)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46)

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r., poz. 1330, t.j.)

Zarządzenie Nr 146 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów (M. P. Nr 97, poz. 846)

Protokół (nr 27) w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji (Dz. Urz. UE z 9 maja 2008 r. C 115, s. 309)

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz. Urz. UE z dnia 4 stycznia 2003 r. L 1, s. 1-25)

Rozporządzenie Rady (WE) nr 139/2004 z dnia 20 stycznia 2004 r. w sprawie kontroli koncentracji przedsiębiorstw (Dz. Urz. UE z dnia 29 stycznia 2004 r. L 24, s. 1-22)

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2015 r., poz. 1064, t. j.)

Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2017 r., poz. 827 t. j.)

Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 – Kodeks pracy (Dz. U. z 2018 r., poz. 1076)

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz. U. z 1996 r., Nr 106, poz. 496)

Zarządzenie nr 12/2017 Prezesa UOKiK z dnia 24 maja 2017 r. w sprawie zniesienia Rady Doradczej przy Prezesie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

Ustawa z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r., poz. 1311)

Inne dokumenty

John F. Kennedy, *Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interests*, 15 marca 1962 r. – treść przemówienia dostępna jest pod adresem: http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=9108 (dostęp na dzień 5 sierpnia 2018 r.)

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3662 (VII kadencja) – treść dokumentu dostępna jest na stronie www.sejm.gov.pl (dostęp na dzień 2 sierpnia 2018 r.)

Uzasadnienie projektu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, druk sejmowy nr 366 (IV kadencja) – treść dokumentu dostępna jest na stronie www.sejm.gov.pl (dostęp na dzień 2 sierpnia 2018 r.)

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie niektórych ustaw, druk sejmowy nr 2561 (IV kadencja) – treść dokumentu jest dostępna na stronie www.sejm.gov.pl (dostęp na dzień 2 sierpnia 2018 r.)

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3662 (VII kadencja) – treść dokumentu jest dostępna na stronie www.sejm.gov.pl (dostęp na dzień 2 sierpnia 2018 r.)

Uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, druk sejmowy nr 1703 (VII kadencja) – treść dokumentu jest dostępna na stronie www.sejm.gov.pl (dostęp na dzień 2 sierpnia 2018 r.)

Uzasadnienie projektu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, druk sejmowy nr 1110 (VI kadencja) – treść dokumentu jest dostępna na stronie www.sejm.gov.pl (dostęp na dzień 2 sierpnia 2018 r.)

Wniosek – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r., dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 98/6/WE, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/29/WE oraz dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE w odniesieniu do lepszego egzekwowania i unowocześnienia przepisów UE dotyczących ochrony konsumenta, COM(2018) 185 final – treść dokumentu jest dostępna na stronie www.eur-lex.europa.eu (dostęp na dzień 2 sierpnia 2018 r.)

Wniosek – dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie powództw przedstawicielskich w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów i uchylająca dyrektywę 2009/22/WE, COM(2018) 184 final – treść dokumentu jest dostępna na stronie www.eur-lex.europa.eu (dostęp na dzień 2 sierpnia 2018 r.)

Wyjaśnienia w sprawie reguł kontaktów z przedsiębiorcami w związku z kompetencjami orzeczniczymi Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – treść dokumentu dostępna jest na stronie www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 2 sierpnia 2018 r.)

Wyjaśnienia w sprawie ustalania wysokości kar pieniężnych za stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

Wyjaśnienia dotyczące ustalania wysokości kar pieniężnych w sprawach związanych z naruszeniem zakazu praktyk ograniczających konkurencję – treść dokumentu dostępna jest na stronie www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 2 sierpnia 2018 r.)

Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego – treść projektu dostępna jest na stronie www.legislacja.rcl.gov.pl (dostęp na dzień 5 sierpnia 2018 r.)

Wyniki badań przeprowadzonych na zlecenie Deloitte Legal przez Instytut Badań Rynkowych i Społecznych (IBRiS) – wyniki dostępne na stronie: https://www2.deloitte.com/pl/pl/pages/press-releases/articles/jedna-trzecia-polakow-bierze-pod-uwage-polityke-zwrotow-i-wymian.html (dostęp na dzień 5 sierpnia 2018 r.)

Wyniki badania *Consumer empowerment*, Eurobarometr 342 – wyniki dostępne na stronie: http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/General/index (dostęp na dzień 5 sierpnia 2018 r.)

Komunikat prasowy Komisji Europejskiej – *Nowy ład dla konsumentów: Komisja wzmacnia unijne prawa konsumenckie i ich egzekwowanie*, dostępny pod adresem: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3041_pl.htm (dostęp na dzień 25 lipca 2018 r.).

Sprawozdanie z działalności UOKiK za 2016 r. – treść dokumentu dostępna na stronie: www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 5 sierpnia 2018 r.)

Sprawozdanie z działalności UOKiK za 2015 r. – treść dokumentu dostępna na stronie www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 5 sierpnia 2018 r.)

Komunikat prasowy pt. *Szczegółowe uzasadnienie zarzutów – nowa procedura UOKiK*, por. https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11875 (dostęp na dzień 27 lutego 2018 r.).

Por. np. http://biznes.onet.pl/wiadomosci/kraj/uokik-adam-jasser-sprawdzil-sie-zaskakujaco-dobrze-jako-prezes/6cjd82 (dostęp na dzień 27 lutego 2018 r.).

U. Zielińska, *Marek Niechciał: Pararafy to nie wszystko* [w:] Rzeczpospolita, Wydanie z dnia 1 czerwca 2017 r. – artykuł dostępny jest na stronie: https://www.rp.pl/Wywiady/306019849-Marek-Niechcial-Paragrafy-to-nie-wszystko.html (dostęp na dzień 23 września 2018 r.).

Proponowane przez UOKiK i inne pożądane zmiany w ustawie o ochronie konkurencji z 2007 r. Opinia Grupy Roboczej ds. nowelizacji uokik z 2007 r. przy Centrum Studiów Antymonopolowych i Regulacyjnych (CARS UW) – treść dokumentu dostępna jest na stronie: www.cars.wz.uw.edu.pl (dostęp na dzień 5 sierpnia 2018 r.)

Antitrust – Manual of Procedures. Internal DG Competition working documents on procedures for the application of Articles 101 and 102 TFEU, March 2012 – treść dokumentu dostępna jest na sttronie: www.ec.europa.eu (dostęp na dzień 5 sierpnia 2018 r.)

M. Modzelewska de Raad, *Prezes UOKiK odsłania karty – o wydawaniu przez UOKiK SUZ-ów* – treść dokumentu dostępna jest na stronie http://www.modzelewskapasnik.pl/pl/blog/33/20/srodki-zaradcze-w-nowej-ustawie-czyli-powrot-do-przeszlosci/ (dostęp na dzień 13 sierpnia 2018 r.)

Wyjaśnienia w sprawie reguł kontaktów z przedsiębiorcami w związku z kompetencjami orzeczniczymi Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Warszawa 2015 – treść dokumentu dostępna jest na stronie: www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 6 sierpnia 2018 r.)

Wyjaśnienia w sprawie ustalania wysokości kar pieniężnych za stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, Warszawa 2013 – treść dokumentu nie jest już dostępna

Informacja dotycząca wytycznych w sprawie kar z 2013 r. – treść dokumentu dostępna jest na stronie www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 6 sierpnia 2018 r.)

Wyjaśnienia UOKiK dotyczące przedstawiania Szczegółowego Uzasadnienia Zarzutów w postępowaniach w sprawach: 1) Praktyk ograniczających konkurencję, 2) Praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, 3) Nakładania kar pieniężnych za naruszenie przepisów ustawy

Projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego (numer z wykazu) – treść dokumentu dostępna jest na stronie www.legislacja.rcl.gov.pl

Sprawozdanie z działalności UOKiK za 2016 rok – treść dokumentu dostępna jest na stronie www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 6 sierpnia 2018 r.)

Sprawozdanie z działalności UOKiK za 2015 rok – treść dokumentu dostępna jest na stronie www.uokik.gov.pl (dostęp na dzień 6 sierpnia 2018 r.)

Informacja o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia z dnia 5 grudnia 2016 r. w sprawie o sygn.. DDK-60-932/16/AKa – treść dokumentu dostępna jest na stronie http://www.odfrankujkredyt.info/files/info_uokik.pdf?PHPSESSID=3383c3ba20c9748a9517b99ba8aa7b46 (dostęp na dzień 6 sierpnia 2018 r.).

Wyjaśnienia w sprawie wydawania decyzji zobowiązującej w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów – treść dokumentu dostępna jest na stronie https://uokik.gov.pl/download.php?plik=17177 (dostęp na dzień 13 sierpnia 2018 r.)

Wyjaśnienia dotyczące przedstawiania szczegółowego uzasadnienia zarzutów – treść dokumentu dostępna jest na stronie https://uokik.gov.pl/download.php?plik=16939 (dostęp na dzień 13 sierpnia 2018 r.)

Informacja o sposobie składania wniosku o ograniczenie prawa wglądu – treść dokumentu dostępna jest na stronie https://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=19423 (dostęp na dzień 13 sierpnia 2018 r.)

Artykuł pt. „Marek Niechciał nie ma litości. UOKIK wziął się za nieuczciwe firmy" – artykuł dostępny jest na stronie https://www.forbes.pl/gospodarka/kary-nalozone-przez-uokik-w-2017-roku/9kfkzvx (dostęp na dzień 14 sierpnia 2018 r.)

Wpis w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów dotyczący projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (numer projektu UC140) – informacja dostępna jest na stronie https://bip.kprm.gov.pl/kpr/form/r2657945151704,Projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-ochronie-konkurencji-i-konsumentow-oraz-niekto.html (dostęp na dzień 28 września 2018 r.)