

Rola Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w systemie ochrony konkurencji i konsumentów

Wstęp

Działalność Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) obejmuje przede wszystkim trzy główne obszary: ochronę konkurencji, kontrolę koncentracji przedsiębiorców oraz ochronę zbiorowych interesów konsumentów. W ostatnim okresie można zaobserwować tendencję do rozszerzenia kompetencji organu ochrony konkurencji i konsumentów. Obecnie Prezes UOKiK może podejmować zarówno władcze, jak i niewładcze działania zmierzające do przeciwdziałania: praktykom ograniczającym konkurencję oraz naruszającym zbiorowe interesy konsumentów, stosowaniu przez przedsiębiorców niedozwolonych postanowień wzorców umów, a także antykonkurencyjnym koncentracjom przedsiębiorców i ich związków. Ukazanie roli Prezesa UOKiK w obowiązującym w Polsce systemie ochrony konkurencji i konsumentów pozwoli na wstępne zarysowanie istoty i charakteru podejmowanych przez niego działań oraz dokonanie oceny zaobserwowanej tendencji do stopniowego poszerzania jego kompetencji.

Celem niniejszych rozważań jest przekrojowe przedstawienie zróżnicowanych kompetencji Prezesa UOKiK zarówno w zakresie ochrony konkurencji, kontroli koncentracji, jak i ochrony konsumentów. Szeroka analiza umożliwi udzielenie odpowiedzi na pytanie

o wzajemną komplementarność tych uprawnień oraz skuteczność udzielanej przez ten podmiot ochrony indywidualnym uczestnikom obrotu gospodarczego.

1. Pozycja ustrojowa Prezesa UOKiK

Podstawowym aktem prawnym traktującym o pozycji ustrojowej Prezesa UOKiK jest ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów¹. Należy jednak pamiętać, że obowiązek ochrony konkurencji i konsumentów wynika pośrednio (w przypadku ochrony konkurencji) lub bezpośrednio (w przypadku ochrony konsumentów) z obowiązującej ustawy zasadniczej. Zgodnie bowiem z art. 20 ustawy zasadniczej² podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na: wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Jak podnosi się w piśmiennictwie, konkurencja jest zaliczana do fundamentalnych zasad społecznej gospodarki rynkowej³; co więcej, z art. 20 Konstytucji RP wyprowadzić można zasadę wolnej konkurencji jako ogólną zasadę konstytucyjną, która jest bezpośrednio związana z przyjętym przez prawodawcę ustrojem społeczno-gospodarczym RP⁴. Stwierdzić zatem można, że zasada ta nakłada na organy władzy publicznej obowiązek ochrony konkurencji, w szczególności poprzez stwarzanie warunków uczciwej i wolnej konkurencji na rynku. W odniesieniu natomiast do obowiązku ochrony słabszych uczestników rynku wskazać należy, że został on bezpośrednio określony w art. 76 Konstytucji RP. Przepis ten zobowiązuje

¹ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2015 r., poz. 184 ze zm.), dalej: u.o.k.i.k., ustawa lub ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm).

³ P. Pysz, *Zasady ładu społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] E. Mączyńska, P. Pysz, *Spółeczna gospodarka rynkowa – ordoliberalna koncepcja polityki gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 103 i n.

⁴ K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, t. 1: Komentarz do art. 1–886*, Warszawa 2016, s. 534.

władze publiczne do ochrony konsumentów. Zasięg ochrony konsumentów przewidziany w Konstytucji RP jest bardzo szeroki – obejmuje on działania zagrażające zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz nieuczciwe praktyki rynkowe⁵. Podnieść więc można, że ochrona konkurencji i konsumentów, a także obowiązki organów władzy publicznej z niej wynikające mają swoje podstawy w ustawie zasadniczej.

Podstawowym organem, który w obecnym systemie prawnym wykonuje zadania związane z ochroną konkurencji i konsumentów, jest Prezes UOKiK. Wprawdzie podmiot ten nie został przewidziany wprost w Konstytucji RP, to jednak – jak wskazano powyżej – do ochrony spraw z zakresu jego działalności władza publiczna została zobowiązana już w ustawie zasadniczej. Aktem prawnym, który w sposób kompleksowy reguluje podstawy funkcjonowania Prezesa UOKiK, jest ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Oprócz określenia pozycji ustrojowej i kompetencji Prezesa UOKiK ustawa ta, zgodnie z jej art. 1, określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Poza przepisami materialnoprawnymi u.o.k.i.k. zawiera także normy proceduralne odnoszące się do postępowania przed Prezesem UOKiK oraz przepisy o charakterze ustrojowym, traktujące m.in. o kompetencjach organu ochrony konkurencji i konsumentów czy o trybie jego powoływania i odwoływania. Warto w tym miejscu także zaznaczyć, że w kilku kwestiach ustawa ta wykracza poza – ustalone w art. 1 – ramy, np. przepisy dotyczące samorządu terytorialnego wskazane w Rozdziale II Dziale V ustawy⁶. Zauważyć jednak należy, że ustawa nie obejmuje swoim zakresem wszystkich aspektów odnoszących się do szeroko rozumianej ochrony konkurencji i konsumentów (np. pomoc publiczna)⁷.

⁵ P. Miklaszewicz, *Komentarz do art. 76 Konstytucji RP*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), op. cit., s. 1721.

⁶ E. Modzelewska-Wąchal, *Komentarz do Działu V. Organizacja ochrony konkurencji i konsumentów*, [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 820.

⁷ C. Banasiński, E. Piontek (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 14; K. Kohutek, *Komentarz do art. 1 uokik*, [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 44.

Przechodząc do pozycji ustrojowej Prezesa UOKiK, nie sposób nie odnieść się do treści art. 29 u.o.k.i.k., który w sposób kompleksowy reguluje pozycję ustrojową organu ochrony konkurencji i konsumentów. Zgodnie z tym przepisem Prezes UOKiK jest organem właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów, działającym przy pomocy aparatu wykonawczego – Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁸. Organ ten jest podstawowym podmiotem odpowiedzialnym za podejmowaną w interesie publicznym ochronę interesów konsumentów, a jednocześnie jest to jedyny w polskim systemie prawnym organ antymonopolowy⁹. Nadzór nad działalnością Prezesa UOKiK sprawuje Prezes Rady Ministrów, co świadczy o pozaresortowym charakterze organu, wyposażonego we własne kompetencje i zadania¹⁰. W obowiązującym stanie prawnym tylko Prezes UOKiK – jednoosobowo – dysponuje prawem rozstrzygnięcia w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów w drodze decyzji administracyjnych¹¹.

O roli Prezesa UOKiK w systemie ochrony konkurencji i konsumentów świadczy również sposób jego wyboru, który odbiega od powszechnie przyjętego trybu powoływania organów administracji publicznej na szczeblu centralnym. Na gruncie obowiązujących przepisów, w myśl art. 29 ust. 3 u.o.k.i.k., Prezes UOKiK wybierany jest w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. W doktrynie poddaje się jednak pod krytykę tak mocne uzależnienie organu antymonopolowego od polityki rządu, bowiem Prezes Rady Ministrów dysponuje uprawnieniem do odwołania w każdym czasie osoby pełniącej funkcję organu ochrony konkurencji i konsumentów. Takie rozwiązanie wydaje się jednak sprzeczne z ogólnym założeniem niezależności organu antymonopolowego¹². Warto w tym miejscu wskazać, że podejmowane były już – w efekcie, niestety,

⁸ K. Róziewicz-Ładoń, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Warszawa 2011, s. 25.

⁹ K. Jaroszyński, *Komentarz do art. 29 uokik*, [w:] T. Skoczny (red.), op. cit., s. 825.

¹⁰ K. Kohutek, *Komentarz do art. 29 uokik*, [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, op. cit., s. 725.

¹¹ K. Róziewicz-Ładoń, op. cit., s. 25.

¹² K. Jaroszyński, op. cit., s. 834.

nieskuteczne – działania legislacyjne zmierzające do wprowadzenia kadencyjności organu ochrony konkurencji i konsumentów¹³. Uwzględniając dość dynamiczne przeobrażenia na scenie politycznej w ostatnim 25-leciu, zasadne wydaje się stwierdzenie, że tak częste zmiany na stanowisku Prezesa UOKiK¹⁴ nie służą ochronie ani konkurencji, ani konsumentów.

Przy omawianiu roli Prezesa UOKiK przeanalizować trzeba również pozycję wiceprezesów, przy pomocy których organ antymonopolowy wykonuje swoje zadania. Wskazać w tym miejscu należy, że na gruncie obowiązujących przepisów wiceprezesa nie dysponują własnymi kompetencjami, ani też nie są im przekazywane uprawnienia organu ochrony konkurencji i konsumentów. Działają oni bowiem na podstawie specjalnie przygotowanych upoważnień, o których mowa w art. 268a Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁵. Udział wiceprezesów w realizacji zadań Prezesa UOKiK przewiduje również Statut Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów¹⁶, określający jego strukturę organizacyjną. Obecnie Prezes UOKiK wykonuje swoje zadania przy pomocy dwóch wiceprezesów: jednego odpowiedzialnego za konkurencję (ochronę konkurencji, koncentrację przedsiębiorców), drugiego odpowiedzialnego za konsumentów (ochrona konsumentów, inspekcja handlowa, laboratoria)¹⁷.

Biorąc pod uwagę charakter władczych działań podejmowanych przez Prezesa UOKiK, które bardzo silnie połączone są z ingerencją

¹³ Por. pierwotna wersja art. 29 ust. 3 Ustawy z dnia 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz.U. Nr 99, poz. 660).

¹⁴ W latach 2007–2017 funkcję Prezesa UOKiK pełniło aż pięć osób: Cezary Banaśński (2001–2007), Marek Niechciał (2007–2008), Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel (2008–2014), Adam Jasser (2014–2016), Marek Niechciał (2016–).

¹⁵ K. Różewicz-Ładoń, op. cit., s. 25.

¹⁶ Por. Zarządzenie nr 146 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2008 r. w sprawie nadania statutu Urzędowi Ochrony Konkurencji i Konsumentów (M.P. z 2015 r., poz. 716).

¹⁷ Informacje dostępne na stronie: www.uokik.gov.pl/kierownictwo [dostęp: 6.06.2018].

w swobodę działalności gospodarczej podmiotów działających na rynku, stwierdzić można, że pełni on rolę regulatora tego rynku w szerokim znaczeniu¹⁸. Jako przykład działań władczych, które dotyczą decyzji gospodarczych przedsiębiorców, wskazać można rozstrzygnięcia Prezesa UOKiK w zakresie porozumień ograniczających konkurencję czy uprawnienie do żądania od przedsiębiorców wszelkich koniecznych informacji i dokumentów¹⁹. Celem takich form działania Prezesa UOKiK jest determinowanie określonych zachowań przedsiębiorców, które wpływają na kształt konkurencji na rynku oraz poziom ochrony konsumentów.

Należy się także zastanowić nad relacją organu ochrony konkurencji i konsumentów z innymi organami regulacyjnymi, np. Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej lub Prezesem Regulacji Energetyki. Do zakresu działania wymienionych organów pośrednio należy także dbałość o ochronę konkurencji i konsumentów na odpowiednim rynku. Jak podnosi się w orzecznictwie, kompetencje Prezesa UOKiK mają odmienny charakter niż uprawnienia „sektorowych” organów regulacyjnych, które podejmują ochronę konkurencji i konsumentów z innej perspektywy²⁰. Działania wyspecjalizowanych organów regulacyjnych w zakresie objętym działalnością Prezesa UOKiK mają bowiem charakter komplementarny w stosunku do ich „typowych” zadań ustawowych. Niemniej jednak również te organy, wykonując zadania regulacyjne, zobowiązane są do dbania o interesy przedsiębiorców i konsumentów²¹. Wydaje się, że zbliżony zakres działania zarówno Prezesa UOKiK, jak i innych organów regulacyjnych wymaga ścisłej współpracy pomiędzy tymi organami w taki sposób, aby cele ustawowe mogły zostać w pełni zrealizowane.

¹⁸ K. Jaroszyński, op. cit., s. 827.

¹⁹ Por. art. 50 ust. 1 u.o.k.i.k.

²⁰ Por. uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 października 2006 r., III SK 15/06, OSNP 2007, Nr 2007, poz. 337.

²¹ 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.

2. Kompetencje Prezesa UOKiK

2.1. Rys historyczny

Początki działalności w zakresie ochrony konkurencji i konsumentów w Polsce sięgają 1987 r., w którym to została uchwalona pierwsza ustawa antymonopolowa, przyznająca ówczesnemu Ministrowi Finansów status organu chroniącego konkurencję²². Wprawdzie zakres kompetencji przyznanych Ministrowi Finansów na gruncie tego aktu prawnego był dużo węższy niż w przypadku obecnego organu ochrony konkurencji i konsumentów, to jednak niektóre uprawnienia były bardzo zbliżone, np. czuwanie nad przestrzeganiem przepisów ustawy, wydawanie decyzji i nakładanie kar pieniężnych. Istotną zmianą w nadzorze państwa nad poziomem konkurencyjności rynku było powołanie w 1990 r. niezależnego organizacyjnie Urzędu Antymonopolowego²³. Głównym zadaniem nowo powstałego organu było przeciwdziałanie praktykom ograniczającym konkurencję oraz kontrola koncentracji. Takie rozwiązanie ustawowe dało podstawy do utworzenia funkcjonującego obecnie organu ochrony konkurencji i konsumentów. W 1996 r. kompetencje organu antymonopolowego rozszerzone zostały o sprawy z zakresu ochrony konsumentów. Wówczas organ ten uległ przekształceniu w Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jednak do 2007 r. uprawnienia organu ochrony konkurencji i konsumentów w zakresie egzekwowania należytego poziomu ochrony słabszych uczestników rynku nie dotyczyły możliwości nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorców. W międzyczasie do zakresu działalności Prezesa UOKiK dołączone zostały kwestie związane z działalnością Głównego Inspektora Inspekcji Handlowej oraz ogólnym bezpieczeństwem produktów.

Prawdziwą rewolucję w systemie ochrony konkurencji i konsumentów, a zatem również i w zakresie kompetencji przyznanych Prezesowi

²² Por. Ustawa z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej (Dz.U. Nr 3, poz. 18).

²³ Instytucja ta została powołana na mocy Ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (Dz.U. Nr 14, poz. 88).

UOKiK, spowodowało wstąpienie Polski w struktury Unii Europejskiej. Od tego momentu znacznemu ograniczeniu uległy zadania organu antymonopolowego w zakresie pomocy publicznej (obecnie sprowadzają się one jedynie do opiniowania projektów pomocy publicznej i notyfikowania ich Komisji Europejskiej). Wraz z uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej Prezes UOKiK uzyskał nowe kompetencje, związane m.in. ze stosowaniem unijnego prawa antymonopolowego, w szczególności unijnych reguł konkurencji²⁴, a także ze współpracą z państwami członkowskimi jako jednolity urząd łącznikowy.

Kompetencje Prezesa UOKiK nadal ulegają stopniowemu rozszerzeniu. W ostatnim czasie ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów przeszła dwie istotne nowelizacje – w 2014 i 2015 r. Pierwsza z tych zmian dotyczyła przede wszystkim ochrony konkurencji, wprowadzając m.in. odpowiedzialność osób zarządzających za naruszenie zakazu stosowania praktyk ograniczających konkurencję oraz dwustopniowość postępowania antymonopolowego w sprawach koncentracji przedsiębiorców²⁵. Nowelizacja z 2015 r. dotyczyła natomiast ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Na skutek tych zmian Prezes UOKiK został wyposażony w nowe narzędzia, w tym m.in. w możliwość prowadzenia postępowań w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone²⁶.

Obecnie Zasadniczo wyróżnić można trzy kategorie kompetencji Prezesa UOKiK: w zakresie ochrony konkurencji, w zakresie kontroli koncentracji i w zakresie ochrony konsumentów.

2.2. Kompetencje Prezesa UOKiK w zakresie ochrony konkurencji

Do niedawna wykorzystywanie uprawnień związanych z ochroną konkurencji było przez Prezesa UOKiK traktowane priorytetowo.

²⁴ K. Jaroszyński, op. cit., s. 828.

²⁵ Por. Ustawa z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. poz. 945).

²⁶ Por. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1634).

Jednakże od pewnego czasu zaobserwować można spadek aktywności organu antymonopolowego w tym zakresie²⁷. Taki stan rzeczy może tłumaczyć przede wszystkim pojawienie się na rynku problemów dotyczących konsumentów (np. kwestia kredytów walutowych, wzrost aktywności przedsiębiorców w sektorze *e-commerce*). Niemniej jednak Prezes UOKiK nadal dysponuje wieloma kompetencjami mającymi służyć ochronie konkurencji na rynku.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów wśród działań będących w gestii Prezesa UOKiK wymienia m.in. wydawanie decyzji w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Ten aspekt działalności organu ochrony konkurencji i konsumentów wydaje się jednym z najistotniejszych w obszarze ochrony konkurencji. Zgodnie z art. 10 i 11 u.o.k.i.k. Prezes UOKiK może wydać decyzję: (1) uznając praktykę za ograniczającą konkurencję i nakazującą jej zaniechanie; (2) uznając praktykę za ograniczającą konkurencję i stwierdzającą jej zaniechanie; (3) zobowiązującą. W zakresie ochrony konkurencji pozostającej w obszarze aktywności Prezesa UOKiK wyróżnić można dwa rodzaje praktyk ograniczających konkurencję – porozumienia ograniczające konkurencję (uznane przez doktrynę za praktyki najbardziej szkodliwe dla rynku, przyjmujące formę poufną, nieformalną i grożącą utrwaleniem określonej struktury rynkowej²⁸) oraz nadużywanie pozycji dominującej (osłabiające zdolność konkurentów przedsiębiorcy dominującego do utrzymania lub rozwoju ich pozycji rynkowej, co ma negatywny wpływ na konkurencję²⁹). W tym miejscu należy zwrócić również uwagę na uprawnienie Prezesa UOKiK do przeprowadzania badań zachowań rynkowych przedsiębiorców, których wyniki mogą mieć istotne znaczenie dla kształtowania polityki konkurencji realizowanej przez organ antymonopolowy. W strukturze organizacyjnej UOKiK powołana została w tym celu specjalna jednostka – Departament Analiz Rynku (DAR), do którego zadań

²⁷ Por. Działalność UOKiK za 2015 rok, s. 31, https://uokik.gov.pl/sprawozdania_z_dzialalnosci_urzedu.php (dostęp na dzień 6 czerwca 2018 r.).

²⁸ C. Banasiński, E. Piontek (red.), op. cit., s. 181.

²⁹ D. Sylwestrzak, *Postępowanie przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Warszawa 2012, s. 32 i n.

należy właśnie badanie rynku. Prezes UOKiK monitoruje rynek, zbiera i weryfikuje informacje wpływające do Urzędu w formie zawiadomień lub wniosków.

Kompetencje Prezesa UOKiK w zakresie ochrony konkurencji, od chwili wstąpienia Polski w struktury Unii Europejskiej, obejmują także działalność wykraczającą poza terytorium RP. Z członkostwem Polski w strukturach unijnych związanych jest wiele uprawnień Prezesa UOKiK w zakresie ochrony konkurencji. Na szczególną uwagę zasługuje w tym miejscu obowiązek wykonywania zadań i kompetencji organu ochrony konkurencji państwa członkowskiego określonych w rozporządzeniu 1/2003³⁰. Uprawnienie to w praktyce sprowadza się do stosowania unijnych reguł konkurencji poprzez prowadzenie postępowań antymonopolowych na podstawie art. 101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³¹.

Istotnym uprawnieniem Prezesa UOKiK jest również możliwość występowania do przedsiębiorców w sprawach z zakresu ochrony konkurencji w trybie art. 49a ust. 1 u.o.k.i.k. Taką formę aktywności organu antymonopolowego wprowadziła do systemu prawnego nowelizacja ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 2015 r. Wydaje się, że takie niesformalizowane wystąpienie Prezesa UOKiK, najczęściej wzywające przedsiębiorcę do zaniechania kwestionowanych przez organ praktyk, jest dobrym rozwiązaniem, pozwalającym szybko osiągnąć zamierzony efekt bez konieczności prowadzenia długotrwałego i uciążliwego postępowania administracyjnego³². Jak wynika z praktyki orzeczniczej Prezesa UOKiK, taka forma działania jest coraz częściej wykorzystywana, a w jej efekcie większość z zakwestionowanych naruszeń zostaje przez przedsiębiorców dobrowolnie wyeliminowana³³.

³⁰ 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 L 1/1 z dnia 4 stycznia 2003 r.).

³¹ Dz.Urz. UE C 326/47 z dnia 26 października 2012 r.

³² Por. Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, druk sejmowy nr 3662/VII kadencja.

³³ Por. Działalność UOKiK za 2015 rok, s. 30.

2.3. Kompetencje Prezesa UOKiK w zakresie kontroli koncentracji

Oprócz egzekwowania przestrzegania przez przedsiębiorców przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów w obszarze praktyk ograniczających konkurencję istotnym filarem działalności Prezesa UOKiK jest kontrola koncentracji przedsiębiorców. Jak wskazuje się w doktrynie, ta „interwencja publiczna” w przekształcenia strukturalne w gospodarce stanowi drugi – obok praktyk ograniczających konkurencję – filar ochrony antymonopolowej³⁴. Głównym celem organu antymonopolowego w zakresie kontroli koncentracji przedsiębiorców jest przeciwdziałanie kształtowaniu się struktur rynkowych, które „powodują istotne ograniczenie konkurencji i przy istnieniu których wzrasta prawdopodobieństwo stosowania praktyk ograniczających konkurencję”³⁵. Kompetencje Prezesa UOKiK w zakresie kontroli koncentracji stanowią zatem pewnego rodzaju uzupełnienie uprawnień związanych z ochroną konkurencji.

Organ antymonopolowy jest jedynym podmiotem w strukturze władzy publicznej uprawnionym do wyrażania zgody lub zakazu dokonania koncentracji przez przedsiębiorców. Obowiązujące przepisy prawa nie definiują wprost pojęcia „koncentracji”, lecz wskazują na cztery stany faktyczne uznawane za koncentrację³⁶, tj.: (1) połączenie dwóch lub więcej samodzielnych przedsiębiorców; (2) przejęcie bezpośredniej lub pośredniej kontroli nad jednym lub więcej przedsiębiorcami przez jednego lub więcej przedsiębiorców; (3) utworzenie przez przedsiębiorców nowego przedsiębiorcy (tzw. *joint venture*); (4) nabycie przez przedsiębiorcę części mienia innego przedsiębiorcy. Przyjęta w polskim systemie prawnym kontrola koncentracji ma charakter prewencyjny (*ex-ante*), a więc zgłoszeniu Prezesowi UOKiK podlega

³⁴ T. Skoczny, *Komentarz do Działu III. Koncentracje przedsiębiorców*, [w:] T. Skoczny (red.), op. cit., s. 576.

³⁵ E. Modzelewska-Wąchal, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 133.

³⁶ T. Skoczny, W. Podlasin, *Komentarz do art. 13 uokik*, [w:] T. Skoczny (red.), op. cit., s. 595; M. Błachucki, *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, Warszawa 2012, s. 41.

nie fakt dokonania koncentracji, ale sam jej zamiar³⁷. Notyfikacji organowi antymonopolowemu nie podlegają wszystkie koncentracje, lecz tylko te, które spełniają przesłanki określone w ustawie. Przesłanką, od której spełnienia zależy ziszczenie się obowiązku zgłoszenia zamiaru koncentracji, jest wielkość obrotu osiągniętego przez przedsiębiorców biorących udział w koncentracji. Na skutek przeprowadzonego postępowania antymonopolowego w sprawach koncentracji Prezes UOKiK może wydać następujące decyzje: (1) zgodę na dokonanie koncentracji; (2) zgodę warunkową; (3) zakaz dokonania koncentracji; (4) zgodę nadzwyczajną. Przeprowadzona w 2014 r. nowelizacja ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów znacząco zmieniła tryb prowadzenia postępowań w sprawach z zakresu kontroli koncentracji, co przełożyło się na sprawniejsze i efektywniejsze załatwianie tego typu spraw³⁸.

Podobnie jak w przypadku spraw z zakresu ochrony konkurencji, Prezes UOKiK również w sprawach dotyczących kontroli koncentracji może kierować do przedsiębiorców tzw. wystąpienia miękkie. Ponadto organ antymonopolowy inicjuje badania stanu koncentracji rynku.

2.4. Kompetencje Prezesa UOKiK w zakresie ochrony konsumentów

Trzecim obszarem działalności Prezesa UOKiK jest ochrona konsumentów. Jak już wcześniej wspomniano, kompetencje organu antymonopolowego w tym zakresie ulegają stopniowemu rozszerzeniu. Najistotniejszą zmianą, jak się wydaje, jest wprowadzenie – począwszy od 2007 r. – mechanizmu przewidującego możliwość ukarania przedsiębiorców stosujących praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów karą pieniężną w wysokości nie więcej niż 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary. Rozwiązanie to, biorąc pod uwagę przede wszystkim represyjny i prewencyjny cel karania przedsiębiorców stosujących praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów, ocenić należy pozytywnie.

³⁷ K. Kohutek, *Komentarz do art. 13 uokik*, [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, op. cit., s. 468.

³⁸ Por. Działalność UOKiK za 2015 rok, s. 37.

W ostatnim czasie działalność Prezesa UOKiK koncentruje się głównie na zagadnieniach związanych z ochroną konsumentów. Wynika to w dużej mierze z powszechnych problemów, z którymi zmagają się słabsi uczestnicy rynku. Jako przykład wskazać można chociażby rynek usług finansowych, na którym konsument jest szczególnie podatny na niekorzystne działanie przedsiębiorcy ze względu na złożoność produktów oferowanych przez instytucje finansowe³⁹. Problemy konsumentów na rynku usług finansowych były podstawą rozpoczęcia prac nad ostatnią nowelizacją ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, która rozszerzyła kompetencje Prezesa UOKiK w obszarze ochrony konsumentów⁴⁰.

Do głównego obszaru aktywności Prezesa UOKiK w zakresie ochrony konsumentów należy sprawowanie nadzoru nad stosowaniem przez przedsiębiorców przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, w szczególności w obszarze przestrzegania przez przedsiębiorców zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Za naruszenie zbiorowych interesów konsumentów uznaje się „naruszenie praw nieograniczonej i bliżej nieokreślonej liczby konsumentów”⁴¹. Ustawa antymonopolowa zawiera otwarty katalog praktyk, które mogą zostać uznane za naruszające zbiorowe interesy konsumentów: (1) naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji; (2) nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji; (3) tzw. *misselling*, czyli zawieranie z konsumentami umów o świadczenie usług finansowych, które nie są dostosowane do ich potrzeb⁴². Po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania Prezes UOKiK może wydać jedną z następujących decyzji: (1) uznając praktykę za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującą jej

³⁹ Por. Działalność UOKiK za 2015 rok, s. 18.

⁴⁰ Poza zmianą systemu abstrakcyjnej kontroli postanowień wzorców umów ustawa przyznała Prezesowi UOKiK wiele innych kompetencji, w tym np. możliwość wydawania decyzji tymczasowych czy zastosowania kontroli w trybie tzw. tajemniczego klienta.

⁴¹ M. Sieradzka, *Komentarz do art. 24 uokik*, [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, op. cit., s. 588.

⁴² J. Orlicka, *Zakaz stosowania klauzul abuzywnych i missellingu*, „Prawo Asekuracyjne” 2015, nr 4(85).

zaniechanie; (2) uznającą praktykę za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającą jej zaniechanie; (3) zobowiązującą.

Na szczególną uwagę zasługują tzw. „wystąpienia miękkie” w sprawach z zakresu ochrony konsumentów. Prezes UOKiK coraz częściej korzysta z przyznanego uprawnienia, zasadniczo ze względu na możliwość skutecznej eliminacji potencjalnych naruszeń bez konieczności przeprowadzania sformalizowanego postępowania. Do uprawnień organu antymonopolowego należy również prowadzenie prac legislacyjnych, a także współpraca z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za ochronę konsumentów (m.in. rzecznikami konsumentów). Ponadto Prezes UOKiK aktywnie uczestniczy w pracach na poziomie międzynarodowym, w tym w ramach sieci CPCS (*Consumer Protection Cooperation System*).

Poza egzekwowaniem stosowania przez przedsiębiorców przepisów ustawy antymonopolowej istotnym elementem organu ochrony konkurencji i konsumentów jest również nadzór rynku pod względem bezpieczeństwa wprowadzanych na niego produktów, a także kontroli artykułów żywnościowych, nieżywnościowych, paliw i usług.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wraz ze stanowiskami podnoszonymi w orzecznictwie i doktrynie prowadzi do wniosku, że Prezes UOKiK dysponuje w polskim systemie prawnym wyjątkową pozycją w obszarze ochrony konkurencji i konsumentów. Jest on bowiem jedynym organem, któremu przepisy przyznają kompetencję do rozstrzygania w interesie publicznym spraw związanych z ochroną konkurencji i konsumentów. Działalność Prezesa UOKiK obejmuje m.in. takie kwestie, jak: ochrona konkurencji (w szczególności w zakresie praktyk ograniczających konkurencję), kontrola koncentracji przedsiębiorców, ochrona konsumentów (w szczególności w zakresie stosowania przez przedsiębiorców praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów). O znaczącej pozycji organu antymonopolowego świadczyć mogą ostatnie zmiany dokonane w ustawie o ochronie konkurencji

i konsumentów, które przyznały Prezesowi UOKiK dodatkowe kompetencje, np. możliwość przeprowadzenia kontroli w trybie tzw. tajemniczego klienta. Wydaje się zatem, że przyjęta przez polskiego ustawodawcę i niespotykana wcześniej na szeroką skalę w państwach europejskich teoria połączenia organu antymonopolowego z organem odpowiedzialnym za ochronę konsumentów przyniosła pozytywny efekt i skutecznie realizuje misję wyznaczoną przez UOKiK, tj. „działania na rzecz podnoszenia poziomu dobrobytu konsumenta poprzez skuteczną ochronę jego interesów i praw, a także wspierania konkurencji służącej optymalizacji wzrostu gospodarczego oraz innowacyjności”⁴³.

The role of the President of the Office of Competition and Consumer Protection in the Polish competition and consumer protection system

Summary

The subject matter of the article is the role of the President of the Office of Competition and Consumer Protection in the Polish competition and consumer protection system. The analysis shows competences of this authority, constitutional basis of the functioning of this body and the procedure of appointing and dismissing the President of the Office of Competition and Consumer Protection.

The main thesis of the article comes down to a conclusion that the President of the Office of Competition and Consumer Protection has a fundamental function in competition and consumer protection which is undertaken in the public interest. It is the only Polish antitrust authority additionally specialized in the market-wide protection of weaker market participants. There are three main areas of activity of the President of the Office of Competition and Consumer Protection: competition protection, control over the concentration of entrepreneurs and consumer protection. Recently made legislative amendments show that the competition and consumer protection authority plays an important role in forming market behaviors of entrepreneurs.

⁴³ Por. Działalność UOKiK za 2015 rok, s. 10.