

Małgorzata Sieradzka\*

## Decyzja tymczasowa w sprawach konsumenckich – nowy instrument reakcji na praktyki zagrażające zbiorowym interesom konsumentów

### Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Charakter prawny decyzji tymczasowej w sprawach konsumenckich
  1. Cel wydania decyzji tymczasowej
  2. Przesłanki wydania decyzji tymczasowej
  3. Okres obowiązywanie decyzji tymczasowej
- III. Skutki decyzji tymczasowej w sferze interesów przedsiębiorcy
- IV. Podsumowanie

### Streszczenie

Jednym z celów nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów 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) jest wzmocnienie ochrony konsumentów. Służącym temu instrumentem ma być decyzja tymczasowa w sprawach konsumenckich wydawana przed zakończeniem postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Niniejszy artykuł ma na celu przede wszystkim analizę charakteru decyzji tymczasowej wydawanej w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Biorąc pod uwagę przesłanki wydania decyzji tymczasowej warto zastanowić się, czy stanie się ona instrumentem szybkiej reakcji na praktyki zagrażające zbiorowym interesom konsumentów.

**Słowa kluczowe:** zbiorowe interesy konsumentów; decyzja tymczasowa; czynny udział strony w postępowaniu administracyjnym; poważne i trudne do usunięcia skutki praktyki.

**JEL:** K21

## I. Wprowadzenie

Decyzja tymczasowa ma stać się instrumentem szybkiego reagowania na te praktyki, które mogą spowodować poważne i trudne do usunięcia zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów<sup>1</sup>. Pomimo że wskazana decyzja jest wydawana w toku postępowania w sprawach praktyk

\* Doktor habilitowany nauk prawnych; adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego; adwokat prowadzący Kancelarię Adwokacką MSW; e-mail: kancelaria@adwokat-sieradzka.pl.

<sup>1</sup> Zob. uzasadnienie nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów i niektórych innych ustaw, druk sejmowy nr 3662.

naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jej konstrukcja została oparta na rozwiązaniach obowiązujących w postępowaniu w sprawach praktyk ograniczających konkurencję<sup>2</sup>. Jednak mimo podobieństw obu konstrukcji, odmienny jest cel i przesłanki jej wydania. W związku z tym warto zastanowić się nad istotą decyzji zabezpieczającej oraz dokonać wykładni przesłanek jej wydania. Pojawia się jednak też zasadnicze pytanie – czy potrzeba i cel nowej regulacji uzasadniają ograniczenia praw strony postępowania administracyjnego, co w omawianym przypadku dotyczy wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

## II. Charakter prawny decyzji tymczasowej

### 1. Cel wydania decyzji tymczasowej

Możliwość wydania decyzji tymczasowej w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest *novum* wprowadzonym przez ustawę z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw<sup>3</sup> (dalej: uokik). Wskazany instrument został stworzony na wzór decyzji tymczasowej (nazywanej również zabezpieczającą)<sup>4</sup> wydawanej w postępowaniu w sprawach praktyk ograniczających konkurencję.

Przed omówieniem przesłanek warunkujących wydanie decyzji tymczasowej w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów należy określić cel jej wydania. Ma to szczególne znaczenie z punktu widzenia interesów przedsiębiorcy, który zostaje zobowiązany do natychmiastowego zaprzestania stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Wydanie decyzji tymczasowej stanowi natychmiastową reakcję na praktyki zagrażające zbiorowym interesom konsumentów. Decyzja tymczasowa nie jest formą zakończenia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W związku z tym istnieją odmienności między decyzją tymczasową z art. 101a uokik a decyzjami wydawanymi na podstawie art. 26–28 uokik. Celem jej wydania jest zabezpieczenie na pewien czas (do momentu wydania jednej z decyzji kończących postępowanie określonych w art. 26–28 uokik) interesów konsumentów. Chodzi w tym zakresie o szybkie reagowanie na praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów w celu ochrony przed zagrożeniem, jakie jest związane z ich stosowaniem. Warto podkreślić, że wydanie decyzji tymczasowej mieści się w sferze uznania Prezesa UOKiK, co jednak nie oznacza działania poza granicami prawa.

Celem wydania decyzji tymczasowej jest zapobieżenie naruszeniom zbiorowych interesów konsumentów. Określenie jednak, czy rzeczywiście cel ten zostanie osiągnięty, wymaga przeanalizowania przesłanek jej wydania. Decyzja ma bowiem chronić konsumentów przed uprawdopodobnionym zagrożeniem.

### 2. Przesłanki wydania decyzji tymczasowej

Wydanie decyzji zabezpieczającej musi znaleźć oparcie w przesłankach określonych w art. 101a uokik o ochronie konkurencji i konsumentów. Do przesłanek materialnoprawnych zastosowania art. 101a uokik należy zaliczyć:

<sup>2</sup> Decyzja tymczasowa uregulowana w art. 89 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) (dalej: ustawa).

<sup>3</sup> Dz.U. z 2015 r., poz. 1634 wejdzie w życie z dn. 17.04.2016 r. (dalej: nowelizacja ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów).

<sup>4</sup> Zob. Nowelizacja ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów aspekty konsumenckie: <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=16305>. Zob. Banasiński i Bychowska (2015, s. 71).

- 1) stosowanie przez przedsiębiorcę jednej z praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów;
- 2) uprawdopodobnienie, że dalsze stosowanie zarzucanej przedsiębiorcy praktyki może spowodować poważne i trudne do usunięcia zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów.

Wyspecyfikowane przesłanki wydania decyzji zabezpieczającej muszą być spełnione kumulatywnie. Ich analiza już na wstępie pozwala uznać, że to organ antymonopolowy będzie dokonywał oceny *ad casu*. W prowadzonym postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów musi bowiem zostać uprawdopodobnione, że dalsze stosowanie zarzucanej przedsiębiorcy praktyki może spowodować poważne i trudne do usunięcia zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów. Z uwagi na to, że wydanie decyzji tymczasowej ma miejsce w trakcie postępowania, na tym jego etapie organ antymonopolowy może jeszcze nie dysponować dowodami na stosowanie jednej z praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Jeśli chodzi o uprawdopodobnienie z art. 101a ust. 1 uokik, to w tym przypadku nie dotyczy ono sytuacji, gdy organ antymonopolowy nie może udowodnić stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów lub jest to utrudnione<sup>5</sup>. Chodzi o uprawdopodobnienie pewnych okoliczności (podstawa) z uwagi na potrzebę zabezpieczenia (wydania decyzji zabezpieczającej). Dlatego przesłanka uprawdopodobnienia (art. 101a ust. 1 uokik), że dalsze stosowanie zarzucanej praktyki może spowodować poważne i trudne do usunięcia zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów, nie może być utożsamiana z udowodnieniem tej okoliczności, a jedynie sprowadza się do wykazania stosowną argumentacją istnienia przypuszczenia (uzasadnionej obawy). Z treści art. 101a uokik wynika jedynie wymóg uprawdopodobnienia przez organ antymonopolowy pewnej okoliczności – że dalsze stosowanie zarzucanej praktyki może spowodować poważne i trudne do usunięcia zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów.

Uprawdopodobnienie oznacza konieczność wykazania przez Prezesa UOKiK, że zachodzi duże prawdopodobieństwo zmaterializowania się przesłanek wydania decyzji tymczasowej<sup>6</sup>. Organ antymonopolowy ma obowiązek przywołać okoliczności, które wskazywałyby na wysokie prawdopodobieństwo wystąpienia poważnych i trudnych do usunięcia zagrożeń dla zbiorowych interesów konsumentów. Słusznie zatem wyrażane są poglądy (na kanwie art. 89 uokik), że uprawdopodobnienie jako przesłankę decyzji zabezpieczającej należy rozumieć odmiennie niż uprawdopodobnienie w postępowaniu administracyjnym (Miąsik, 2009, s. 1416; Kohutek w: Kohutek i Sieradzka, 2008, s. 936–937). Jego celem (zarówno na gruncie art. 89, jak i art. 101a uokik) nie jest bowiem przyspieszenie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, lecz wydanie tymczasowego rozstrzygnięcia. Jeżeli natomiast chodzi o zakres przedmiotowy decyzji tymczasowej, to objęto nim wszystkie nazwane praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów, czyli naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji oraz proponowanie konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsu-

<sup>5</sup> Zob. instytucję uprawdopodobnienia jako jedną z przesłanek wydania decyzji zobowiązującej z art. 28 ust. 1 uokik.

<sup>6</sup> Na temat instytucji uprawdopodobnienia w prawie administracyjnym zob. wyr. WSA w Warszawie z 9.02.2011 r., sygn. akt III SA/Wa 1255/10, LEX nr 736344; wyr. WSA w Olsztynie z 2.07.2015 r. SA/OI 309/15.

mentów lub proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru<sup>7</sup> oraz praktyki nienazwane kwalifikowane w oparciu o klauzulę generalną praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów (Zob. Sieradzka w: Kohutek i Sieradzka, 2014, s. 575–577).

Możliwość wydania decyzji zabezpieczającej pojawia się już bezpośrednio po wszczęciu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Zatem w każdym czasie po wydaniu postanowienia wszczynającego postępowanie, ale przed zakończeniem postępowania musi zostać uprawdopodobnione, że dalsze stosowanie zarzucanej przedsiębiorcy praktyki może spowodować poważne i trudne do usunięcia zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów oraz że wydanie decyzji tymczasowej zmierza do zapobieżenia poważnym zagrożeniom dla zbiorowych interesów konsumentów, co wobec trwającego postępowania jest możliwe jedynie przez podjęcie przez przedsiębiorcę określonych działań.

Warto w tym miejscu ustalić wykładnię pojęcia użytego w art. 101a uokik – „poważne i trudne do usunięcia zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów”. Jego właściwa interpretacja jest istotna, ponieważ jest przesłanką wydania decyzji tymczasowej. Biorąc pod uwagę konsekwencje jej wydania dla przedsiębiorcy (np. wyłączenie stosowania art. 10 k.p.a.), nie bez znaczenia pozostaje określenie sposobu, w jaki organ będzie dokonywał oceny wystąpienia tej przesłanki. Podejmując próbę wykładni, już na początku należy podkreślić, że niezbędną będzie ocena *ad casum*. Prezes UOKiK w określonym stanie faktycznym będzie zobligowany zbadać, czy praktyka stosowana przez przedsiębiorcę jest poważnym zagrożeniem dla interesów konsumentów. Na pewno chodzi o praktyki cechujące się nowością na rynku. Również zasięg terytorialny praktyki naruszającej zbiorowy interes konsumentów będzie mógł być kwalifikowany jako poważne zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów. Wydaje się także, że prawdopodobieństwo wyrządzenia konsumentom szkód będzie mogło być zakwalifikowane jako poważne i trudne do usunięcia zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów.

Warto podkreślić w tym miejscu, że zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów muszą nie tylko cechować się pewną istotnością (wagą), lecz także być trudne do usunięcia. W tym zakresie chodzi o duże prawdopodobieństwo, że brak wydania decyzji tymczasowej (brak zabezpieczenia) przed wydaniem decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów utrudniłby usunięcie zagrożenia. W tych okolicznościach celowe staje się przeciwdziałanie zagrożeniom zbiorowych interesów konsumentów.

Z treści art. 101a ust. 1 uokik wynika, że Prezes UOKiK może, w drodze decyzji, zobowiązać przedsiębiorcę, któremu jest zarzucane stosowanie praktyki, do zaniechania określonych działań w celu zapobieżenia poważnym i trudnym do usunięcia zagrożeniom interesów konsumentów. Prezes UOKiK posiada legitymację wówczas, gdy istnieje pilna potrzeba podjęcia działania – zagrożenie dla zbiorowych interesów konsumentów. Owo zagrożenie posiada zatem kwalifikowany charakter, czyli musi być bezpośrednie i poważne, gdyż dalsze stosowanie praktyki może spowodować poważne i trudne do usunięcia zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów.

Zatem decyzja tymczasowa nie może być wydana, gdy przedsiębiorca zaprzestał już stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Wówczas bowiem nie występowałaby konieczność powstrzymania (zaniechania) działania niezgodnego z prawem. Wydaje się

<sup>7</sup> Zob. art. 24 ust. 2 uokik.

również uzasadnione przyjęcie poglądu, iż decyzja zabezpieczająca nie może być wydana, gdy przedsiębiorca zaniechał stosowania zakazanej praktyki niezwłocznie po jego wszczęciu.

W tym miejscu warto przypomnieć, że na etapie prac nad omawianą nowelizacją ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów pojawiła się propozycja, aby wskazać konkretne działania, do jakich Prezes UOKiK może zobowiązać przedsiębiorcę w decyzji zabezpieczającej. Proponowano w szczególności: 1) zakaz sprzedaży towaru; 2) ograniczenie sprzedaży towaru, w tym sprzedaży określonym grupom konsumentów lub w określony sposób. Określenie konkretnego zachowania, jakie ma zostać objęte zobowiązaniem, jest niezbędnym elementem decyzji zabezpieczającej (Zob. Karczewska, 2015, s. 6). Czy jednak określenie w sposób przykładowy pewnych działań, do których podjęcia lub zaniechania można zobowiązać przedsiębiorcę w celu zapobieżenia zagrożeniom interesów konsumentów byłoby potrzebne, jest kwestią dyskusyjną. Wydaje się jednak, że ustawowy katalog zachowań, do których Prezes UOKiK może zobowiązać przedsiębiorcę jest zbędny. Dlatego też rezygnację z zamieszczenia takiego przykładowego katalogu zachowań należy ocenić pozytywnie. Nie jest bowiem możliwe sformułowanie wyczerpującego katalogu, który przecież musiałby zostać dostosowany do rodzaju zagrożenia zbiorowych interesów konsumentów. Natomiast w sytuacji zamieszczenia jedynie przykładowego katalogu przy wyborze przez organ innego zobowiązania (niewskazanego w ustawie) zawsze pojawiałoby się pytanie, dlaczego organ zdecydował o innych środkach? Zresztą w przypadku decyzji tymczasowych wydawanych w sprawach praktyk ograniczających konkurencję (art. 89 uokik) brakuje katalogu określonych zachowań, do których może być zobowiązany przedsiębiorca. Warto wskazać, że w decyzjach tymczasowych wydawanych na podstawie art. 89 uokik organ antymonopolowy ingeruje w działalność gospodarczą przedsiębiorcy, np. przez zobowiązanie do zaniechania sprzedaży towaru<sup>8</sup>.

### 3. Okres obowiązywania decyzji tymczasowej

Istotą decyzji zabezpieczającej jest zabezpieczenie interesów zbiorowych konsumentów, co następuje przez zobowiązanie przedsiębiorcy, któremu jest zarzucane stosowanie praktyki, do określonych działań w celu zapobieżenia tym zagrożeniom. Decyzja tymczasowa nie jest formą zakończenia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, lecz instrumentem szybkiej reakcji na praktyki zagrażające interesom konsumentów, których skutki mogą być trudne do usunięcia.

Cechą odróżniającą decyzję tymczasową od innych decyzji wydawanych w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest jej tymczasowość. Ową cechę należy wiązać z ograniczonym czasem obowiązywania decyzji tymczasowej wydawanej w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Jak już wskazywano, warunkiem jej wydania jest wszczęcie postępowania, co oznacza, że omawiane rozstrzygnięcie może być podjęte jedynie w trakcie postępowania. Okres na wydanie decyzji tymczasowej jest ograniczony – to czas od wszczęcia postępowania do jego zakończenia. W ustawie wskazano zatem jedynie termin maksymalny – nie dłuższy niż do czasu wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie. W praktyce zatem decyzja tymczasowa może obowiązywać nawet przez okres pięciu miesięcy<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Zob. decyzję tymczasową z dnia 03.01.2006 r. Nr RKT 03/2006, na mocy której spółka została zobowiązana do zaniechania sprzedaży dziennika „Przegląd Sportowy” na terenie woj. śląskiego po cenie niższej niż 1,80 zł.

<sup>9</sup> Zob. art. 104 uokik określający terminy zakończenia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów – postępowanie powinno być zakończone w terminie 4 miesięcy, a w sprawach szczególnie skomplikowanych w terminie 5 miesięcy.



W związku z tymczasowym charakterem decyzji należałoby zastanowić się nad jej obowiązywaniem już po zakończeniu postępowania, czyli wydaniu określonego rozstrzygnięcia (na podstawie art. 26–28 uokik). W art. 101a ust. 1 uokik określono, że „decyzja ta obowiązuje nie dłużej niż do czasu wydania decyzji kończącej postępowanie w sprawie”. Co zatem dzieje się z decyzją (zobowiązaniem do określonego zachowania) już po zakończeniu postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów? Pytanie jest o tyle uzasadnione, że w ustawie nie ma regulacji w tym przedmiocie. Oczywistym jest, że decyzja tymczasowa po zakończeniu postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów nie wywołuje już żadnych skutków prawnych. Jednak brak podstaw do przyjęcia, że decyzja tymczasowa wygaśa, gdyż wygaśnięcie decyzji musi być stwierdzono odrębną decyzją<sup>10</sup>. Tym samym należy zaakcentować niejasny status decyzji tymczasowej po wydaniu decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów<sup>11</sup>.

Pomimo że czas obowiązywania decyzji tymczasowej jest w niej określony, może jednak zostać przedłużony przez Prezesa UOKiK w drodze decyzji. Oczywiście, jeżeli nadal spełnione są przesłanki do jej wydania (z art. 101a ust. 1 uokik). W sytuacji, gdy nie upłynął ten termin (okres na zakończenie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów) możliwe jest wydanie przez Prezesa UOKiK decyzji o przedłużeniu okresu obowiązywania decyzji tymczasowej (zob. art. 101a ust. 3 uokik).

W tym miejscu warto zadać pytanie o przesłanki warunkujące takie przedłużenie, gdyż w ustawie brak takowych. Przedłużenie obowiązywania, tak jak wydanie decyzji zabezpieczającej, powinno znaleźć oparcie w potrzebie ochrony interesów konsumentów przed zachowaniami przedsiębiorcy, które mogą spowodować poważne i trudne do usunięcia zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów. Wydanie decyzji o przedłużeniu czasu obowiązywania decyzji tymczasowej oznacza też obowiązek wskazania nowego okresu jej obowiązywania. Należy także pamiętać, że Prezes UOKiK nie może zmienić rodzaju (przez wskazanie innego) oraz zakresu (skutek zmiany) obowiązku nałożonego na przedsiębiorcę w drodze decyzji tymczasowej, np. wstrzymania emisji reklamy produktu na wstrzymanie dystrybucji tego produktu.

### III. Skutki decyzji tymczasowej w sferze interesów przedsiębiorcy

Warto przypomnieć, że na etapie uzgadniania nowych przepisów (art. 101a uokik) pojawiały się opinie, że UOKiK otrzyma środek szybkiego karania przedsiębiorcy przed badaniem zasadności decyzji<sup>12</sup>. Czy w świetle regulacji prawnej decyzji tymczasowej w sprawach konsumenckich (art. 101a uokik) można zgodzić się z powyższym poglądem? Wprawdzie analizując przesłanki wydania decyzji tymczasowej, wydawać by się mogło, że jej wydanie wiąże się z pewnymi niekorzystnymi dla przedsiębiorcy skutkami (np. wyłączenie stosowania art. 10 k.p.a., rygor natychmiastowej wykonalności). Jednak warto pamiętać, jaki jest cel jej wydania. Wykonanie zobowiązania nałożonego w decyzji tymczasowej musi nastąpić natychmiast, gdyż wymaga tego właśnie potrzeba zapobieżenia zagrożeniom zbiorowych interesów konsumentów. Dlatego podstawą wydania

<sup>10</sup> Zob. art. 162 k.p.a. w zw. z art. 80 uokik

<sup>11</sup> Zob. uwagi na tle stosowania art. 89 uokik w: Miąsik (2009, s. 1416).

<sup>12</sup> Zob. stanowisko SPK z dnia 22 maja 2015 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw, dostępne na stronie <http://www.spk.com.pl/uploads/pdf/2015-05-05/SPK%20pismo%20do%20UOKiK%2005.2015.pdf> oraz bardzo interesujący artykuł pt. „Kilka słów o nowelizacji u.o.k.k. raz jeszcze” na stronie <http://konsumentwsieci.pl/kilka-slow-o-nowelizacji-przepisow-u-o-k-i-k-raz-jeszcze/>.

decyzji zabezpieczającej jest uprawdopodobnienie, że dalsze stosowanie zarzucanej praktyki może spowodować poważne i trudne do usunięcia zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów. Wskazany fakt jest zatem bardzo prawdopodobny<sup>13</sup>.

Decyzja tymczasowa nie jest formą zakończenia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W związku z tym istnieją odmienności między decyzją tymczasową z art. 101a uokik a decyzjami wydawanymi na podstawie art. 26–28 uokik. Dotyczą one regulacji trybu odwoławczego oraz prawa strony do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (art. 10 k.p.a.). W pierwszym przypadku przedsiębiorca ma zapewnione prawo do szybkiego odwołania od decyzji tymczasowej i rozpoznania sprawy przez SOKiK w określonym terminie. Wniesienie odwołania nie wstrzymuje wprawdzie wykonania decyzji, ale wynika to z rygoru natychmiastowej wykonalności, jaki jest nadawany decyzjom tymczasowym. Ustawodawca uniknął tym samym problemów, jakie dotyczyły stosowania art. 89 uokik<sup>14</sup>. Ustawa wprowadza odesłanie do odpowiednich przepisów dotyczących decyzji tymczasowej wydawanej w postępowaniu w sprawach praktyk ograniczających konkurencję (przepisy art. 89 ust. 5 i 6 uokik stosuje się odpowiednio). W przypadku wniesienia odwołania od decyzji tymczasowej Prezes UOKiK przekazuje je wraz z aktami sprawy do sądu w terminie 10 dni od dnia otrzymania odwołania. Natomiast SOKiK rozpoznaje odwołanie w terminie 2 miesięcy od dnia przekazania odwołania przez Prezesa UOKiK. Powyższe dotyczy także decyzji o przedłużeniu terminu obowiązywania decyzji tymczasowej (bowiem odwołanie może być wniesione także od decyzji o przedłużeniu okresu ważności decyzji tymczasowej). Przedmiotem postępowania w sprawie z odwołania od decyzji tymczasowej wydanej na podstawie art. 101a uokik będzie celowość i zasadność jej wydania<sup>15</sup>. Warto wskazać, że wniesienie odwołania od decyzji tymczasowej nie niweczy skutków jej wydania. Wskazana decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu.

Art. 101a ust.1 (zdanie ostatnie) uokik wprowadza ograniczenie zasady czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym. Wskazana regulacja stała się przedmiotem krytyki na kanwie oceny nowych rozwiązań prawnych (zob. Banasiński i Bychowska, 2015, s. 71; Bagdziński, 2015, s. 110 i n.). W szczególności podnoszono, że wyłączenie art. 10 k.p.a. ogranicza przedsiębiorcy prawo do obrony przed wydaniem decyzji kończącej postępowanie (Banasiński i Bychowska, 2015, s. 71). Zgodnie z art. 10 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań (Matan, 2005; Kowalik-Bańczyk, 2012, s. 126). Natomiast w świetle art. 101a uokik (zdanie ostatnie) czytamy: „Przed wydaniem decyzji stronie nie przysługuje prawo do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, o którym mowa w art. 10 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego”. Oceniając powyższy przepis należy wskazać, że regulacja jest uzasadniona w celu wydania decyzji tymczasowej w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Decyzja ma stać się instrumentem szybkiej reakcji na praktyki, których skutki będą trudne do usunięcia. Wyłączenie prawa do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów (brak

<sup>13</sup> Warto wskazać w tym miejscu, że w procesie karnym uprawdopodobnienie jest podstawą wydawania rozstrzygnięć w padkowych np. zastosowania środka zapobiegawczego (zob. art. 249 § 1 k.p.k. Środki zapobiegawcze można stosować w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania).

<sup>14</sup> Nowelizacja ustawy wprowadza także odpowiednie zmiany w art. 89 uokik.

<sup>15</sup> Zob. postanowienie SN z 13.05.2008 r., III SK 39/07. Na temat kontroli decyzji tymczasowej pod kątem legalności zob. Różewicz-Ładoń (2011, s. 343–344).

wzywania przedsiębiorcy do zapoznania się z aktami i ustosunkowania do zebranych dokumentów) ma przyczynić się do usprawnienia postępowań prowadzonych przed Prezesem UOKiK<sup>16</sup>.

W sytuacji, gdy zostanie uprawdopodobnione, że dalsze stosowanie zarzucanej praktyki może spowodować poważne i trudne do usunięcia zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów, Prezes UOKiK przed zakończeniem postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów może, w drodze decyzji, zobowiązać przedsiębiorcę, któremu jest zarzucane stosowanie praktyki, do zaniechania określonych działań w celu zapobieżenia tym zagrożeniom<sup>17</sup>. Wówczas Prezes UOKiK przed wydaniem decyzji tymczasowej nie musi wzywać przedsiębiorcy do zapoznania się z aktami i ustosunkowania się do zebranych dokumentów. Omawiana regulacja ma przyczynić się do usprawnienia postępowań prowadzonych przed Prezesem UOKiK<sup>18</sup>. Warto zauważyć, że odstępstwo od zasady czynnego udziału w postępowaniu jest dopuszczalne<sup>19</sup>.

Jednak w tym miejscu warto zadać pytanie: czy cel decyzji zabezpieczającej (zapobieżenie niekorzystnym skutkom stosowania zarzucanych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów) uzasadnia ograniczenie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu? Pytanie jest o tyle uzasadnione, że przepis art. 10 k.p.a. określa przesłanki odstępstwa od tej zasady. Odstępstwo jest dopuszczalne, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną. Natomiast na mocy art. 101a ust. 1 uokik przed wydaniem decyzji tymczasowej (decyzja jako instrument reakcji na praktyki w szczególności sposób zagrażające zbiorowym interesom konsumentom, jeżeli uprawdopodobniono, że zagrożenia są poważne i trudne do usunięcia) stronie nie przysługuje prawo do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, o którym mowa w art. 10 k.p.a.

Czy biorąc pod uwagę powyższe mamy w rzeczywistości do czynienia z wyłączeniem zasady czynnego udziału strony? Udzielając odpowiedzi na to pytanie, należy po pierwsze – zdefiniować zasadę czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym, po drugie – określić charakter decyzji tymczasowej (co zostało dokonane w pkt II.1). Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym została określona w art. 10 k.p.a. Z zasady czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym wynika dla organu administracji publicznej obowiązek zagwarantowania stronie czynnego udziału w każdym stadium postępowania oraz zapewnienie stronie przed wydaniem decyzji możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zapewnienie czynnego udziału strony w każdym stadium postępowania ma na celu zapewnienie jej wpływu na dokładne wyjaśnienie stanu faktycznego sprawy, zgodnie z zasadą ogólną prawdy obiektywnej, wyrażoną w art. 7 k.p.a.<sup>20</sup>. Należy podkreślić, że w art. 101a ust. 1 (zdanie ostatnie) uokik nie wyłączono zasady czynnego udziału strony w postępowaniu, lecz jedynie prawo do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, o którym mowa w art. 10 k.p.a. Warto przypomnieć, że w tym przepisie jest mowa także o czynnym udziale strony w każdym stadium postępowania. Na tzw. czynny udział składa się cały

<sup>16</sup> Zob. projekt ustawy wraz z uzasadnieniem przedstawiony Sejmowi, Warszawa 10.07.2015 r. Pozyskano z: <http://bip.kprm.gov.pl/download/75/14423/RM-10-65-15.pdf>

<sup>17</sup> Zob. art. 10 § 2 k.p.a., który stanowi, że organy administracji publicznej mogą odstąpić od zasady określonej w § 1 tylko w przypadkach, gdy załatwienie sprawy nie cierpi zwłoki ze względu na niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia ludzkiego albo ze względu na groźącą niepowetowaną szkodę materialną.

<sup>18</sup> Zob. uzasadnienie projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw, Druk nr 3662, Warszawa, 10 lipca 2015 r.

<sup>19</sup> Zob. art. 10 § 2 k.p.a.

<sup>20</sup> Wyr. NSA z 13.10.2005 r. FSK 157/05.



wachlarz uprawnień strony, np. prawo do ustanowienia pełnomocnika, zgłoszenia wniosków dowodowych, wniosków procesowych, dostępu do akt, uczestnictwa w rozprawie, wniesienia zażalenia, odwołania. W tym pojęciu mieszczą się zatem również inne uprawnienia strony, a nie tylko prawo do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań<sup>21</sup>.

Strona na mocy art. 101a ust. 1 uokik zostaje pozbawiona prawa do zajęcia stanowiska wobec całości dowodów i żądań zawartych w aktach sprawy z uwagi na tymczasowy charakter rozstrzygnięcia. Natomiast strona ma prawo do wypowiedzenia się w sprawie stanowiącej przedmiot postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Analiza przesłanek wydania decyzji tymczasowej pozwala przyjąć, że przesłanki jej wydania wykraczają poza katalog z art. 10 § 2 k.p.a. Należy jednak mieć na uwadze, że art. 10 k.p.a. dotyczy (odnosi się) do decyzji administracyjnej kończącej postępowanie administracyjne. Natomiast decyzja tymczasowa wydana w oparciu o art. 101a ust. 1 uokik stanowi czasowe zabezpieczenie, do momentu wydania właściwego rozstrzygnięcia w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Czy można zatem przyjąć, że omawiana regulacja przez wyłączenie stosowania art. 10 k.p.a. w większym zakresie ogranicza prawo do czynnego udziału strony w postępowaniu niż k.p.a.<sup>22</sup>? Biorąc pod uwagę możliwość skorzystania przez przedsiębiorcę z szybkiego trybu odwołania się od decyzji tymczasowej oraz wyłączenie tylko jednego z uprawnień składających się na zasadę czynnego udziału prawa strony, nie można zaakceptować tego poglądu.

Wydanie decyzji tymczasowej wyłącza możliwość nałożenia przez Prezesa UOKiK kary pieniężnej (jak wynika z ust. 4 art. 101a uokik w decyzji, o której mowa w ust. 1, nie nakłada się kary, o której mowa w art. 106 ust. 1 pkt 4 uokik)<sup>23</sup>. Jednak regulacja ta wydaje się być oczywista. Biorąc pod uwagę charakter decyzji tymczasowej, a przede wszystkim jej tymczasowość, kara pieniężna może być orzeczona dopiero w decyzji kończącej postępowanie. Dopiero wydanie decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów pozwala nałożyć na przedsiębiorcę karę pieniężną.

#### IV. Podsumowanie

Pomimo wielu głosów krytycznych<sup>24</sup> wprowadzenie nowego instrumentu ochrony konsumentów w postaci możliwości wydania decyzji tymczasowej należy ocenić pozytywnie. W założeniu decyzja zabezpieczająca ma stać się instrumentem szybkiego reagowania na praktyki, których stosowanie może spowodować poważne i trudne do usunięcia zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów. Nawiązując także do słownikowego znaczenia terminu „zabezpieczyć”, chodzi przecież o zapewnienie ochrony przed czymś niebezpiecznym lub szkodliwym. Uzasadnienia dla stosowania tego instrumentu ochrony zbiorowych interesów konsumentów należy poszukiwać w potrzebie szybkiej reakcji na praktyki, które potencjalnie wiążą się z poważnymi i trudnymi do usunięcia zagrożeniami dla tych interesów. Wówczas istnieje potrzeba zapewnienia tymczasowej ochrony zbiorowym interesom konsumentów (do czasu zakończenia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów). Wydanie tego rozstrzygnięcia, które

<sup>21</sup> Wyr. WSA w Gdańsku z 21.11.2012 r. II SA/Gd 344/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/24EAF48630>.

<sup>22</sup> Tak stanowisko SPK..., s. 14, <http://www.spk.com.pl/uploads/pdf/2015-05-05/SPK%20pismo%20do%20UOKiK%2005.05.2015.pdf>

<sup>23</sup> Zob. art. 101a ust. 4 uokik.

<sup>24</sup> Zob. np. stanowisko SPK z dnia 22 maja 2015 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Pozyskano z: <http://www.spk.com.pl/uploads/pdf/2015-05-05/SPK%20pismo%20do%20UOKiK%2005.05.2015.pdf>; Banasiński i Bychowska (2015, s. 71).

przecież nie jest formą zakończenia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, wymaga wyłączenia prawa strony do wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Zasadności w ograniczeniu, a nie wyłączeniu prawa strony do czynnego udziału w postępowaniu (art. 101a ust. 1 zdanie drugie uokik) należy poszukiwać w potrzebie zapewnienia szybkiej reakcji na praktyki, których dalsze stosowanie może spowodować poważne i trudne do usunięcia zagrożenia dla zbiorowych interesów konsumentów. Jednak oceny, czy decyzja tymczasowa w sprawach konsumenckich stanie się instrumentem szybkiej reakcji, czy może środkiem zbędnym, wobec wprowadzonej instytucji ostrzeżenia konsumenckiego, będzie można dokonać dopiero po pewnym czasie od wejścia w życie komentowanego przepisu, gdy będzie stosowany przez Prezesa UOKiK w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

## Bibliografia

- Bagdziński, T. (2015). Projekt zmian w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów oraz Kodeksie postępowania cywilnego – kilka subiektywnych uwag. *iKAR*, 4.
- Banasiński, C. i Bychowska, M. (2015). Między efektywnością administracji a pewnością sytuacji prawnej przedsiębiorców (uwagi do ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. *iKAR*, 5(4).
- Karczewska, D. (2015). *Nowelizacja ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Aspekty konsumenckie*. Pozyskano z: [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=11576](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=11576) (6.04.2016).
- Kowalik-Bańczyk, K. (2012). *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych. W kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Matan, A. (2005). *Zasada czynnego udziału stron w postępowaniu administracyjnym w świetle orzecznictwa sądowego*. Sosnowiec: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Marketingu.
- Miąsik, D. (2009). W: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*. Komentarz. Warszawa: C.H. Beck.
- Kohutek, K. i Sieradzka, M. (2008). *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kohutek, K. i Sieradzka, M. (2014). *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Różewicz-Ładoń, K. (2011). *Postępowanie przed Prezesem UOKiK w zakresie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję*. Warszawa: Wolters Kluwer.