

Received: 9.04.2022
Accepted: 3.06.2022
Published: 30.06.2022

Roczniki Administracji i Prawa
Annals of The Administration and Law
2022, XX, z. 2: s. 259-275
ISSN: 1644-9126
DOI: 10.5604/01.3001.0016.0982
<https://rocznikiadministracjiiprawa.publisherspanel.com>

Elżbieta Małecka^{*}
Nr ORCID: 0000-0002-1484-1383

PROCES BUDOWANIA OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW W PRAWIE POLSKIM

THE PROCESS OF BUILDING COMPETITION AND CONSUMER PROTECTION IN THE POLISH LAW

Streszczenie: W 2020 roku minęło trzydzieści lat od uchwalenia ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. Ustawa ta w sposób kompleksowy ustalała zasady budowania konkurencji po przemianach polityczno-gospodarczych w 1989 roku. Była ona wielokrotnie nowelizowana. Po dziesięciu latach obowiązywania została zastąpiona ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów, która wprowadziła nowe rozwiązania, nieznane wcześniej polskiemu prawu antymonopolowemu. Ta ustawa również była wiele razy nowelizowana. W 2007 r. została uchwalona kolejna ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, która zastąpiła tę z 2000 r. Ustawa ta miała na celu zwiększenie efektywności działań Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów poprzez wprowadzenie nowych narzędzi ochrony konkurencji i konsumentów oraz usprawnienie już istniejących. Artykuł przybliży zmiany w polskim prawie antymonopolowym na przestrzeni ostatnich trzydziestu lat przez pryzmat tworzenia prawa antymonopolowego.

Słowa kluczowe: konsumenci, konkurencja, prawo antymonopolowe

Summary: In 2020, thirty years has passed since the adoption of the Act on Counteracting Monopolistic Practices. This act has comprehensively defined the rules of building competition after the political-economic transformation of 1989. It has been amended multiple times. After ten years of being in force, it has been replaced by the Act on Competition and Consumer Protection, which introduced new solutions, previously unknown in the Polish antitrust law. This act has also been amended multiple times. In 2007, another Act on Competition and Consumer Protection was adopted, replacing the one of 2000. This new act was aimed at increasing the effectiveness of actions of the President of the Office of Competition and Consumer

^{*} dr; Akademia Humanistyczno-Ekonomiczna w Łodzi. Źródła finansowania publikacji: środki własne autorki, e-mail: elzbieta_malecka@interia.eu

Protection by introducing new instruments for competition and consumer protection, as well as improving the existing ones. The article presents the changes in the Polish antitrust law introduced over the past thirty years from the perspective of creating antitrust law.

Keywords: consumers, competition, antitrust law

WPROWADZENIE

Celem artykułu jest ukazanie i analiza procesu budowania ochrony konkurencji i konsumentów w prawie polskim po 1989 roku. Należy podkreślić, że początek polskiego prawa antymonopolowego stanowiła ustawa z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej (Dz.U. 1987, nr 3, poz. 18), która wprowadzała kontrolę łączenia przedsiębiorców. Nie stanowiła ona jednakże skutecznej ochrony konsumentów i przedsiębiorców ze względu na dużą ilość wyłączeń, które mimo stosunkowo szerokiego zakresu ustawy uniemożliwiały realizację jej celów¹.

Inspiracją do napisania artykułu jest niedawna trzydziesta rocznica uchwalenia ustawy z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (Dz.U. 1990, nr 14, poz. 88), która kompleksowo ustalała zasady budowania konkurencji po przemianach polityczno-gospodarczych w 1989 roku. Była ona wielokrotnie nowelizowana. Po dziesięciu latach obowiązywania została zastąpiona ustawą z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2000, nr 122, poz. 1319). Wprowadziła ona nowe rozwiązania, nieznane wcześniej polskiemu prawu antymonopolowemu, była również wiele razy nowelizowana. Zastąpiła ją ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2007, nr 50, poz. 331), która miała na celu zwiększenie efektywności działań Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów poprzez wprowadzenie nowych narzędzi ochrony konkurencji i konsumentów oraz usprawnienie już istniejących.

Teza artykułu sprowadza się do twierdzenia, że na podstawie kolejnych ustaw został zbudowany sprawny system ochrony konkurencji i konsumentów, który jednakże wciąż wymaga udoskonaleń.

Analizie zostały poddane monografie i artykuły naukowe. W opracowaniu zostały zastosowane metody: dogmatyczno-prawna oraz analityczno-syntetyczna.

¹ M. Błachucki, *Historia, stan obecny oraz perspektywy rozwoju polskiego prawa antymonopolowego*, [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska, Katowice 2013, s. 86.

USTAWA Z DNIA 24 LUTEGO 1990 R. O PRZECIWDZIAŁANIU PRAKTYKOM MONOPOLISTYCZNYM (DZ.U. 1990, NR 14, POZ. 88)

Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (Dz.U. 1990, nr 14, poz. 88) była pierwszą nowoczesną ustawą antymonopolową uchwaloną po przemianach 1989 roku. Poprzedzała ją ustawa z dnia 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej. W świetle jej zapisów organem antymonopolowym został Minister Finansów, natomiast sądem właściwym do rozpatrywania spraw antymonopolowych był Naczelny Sąd Administracyjny.

Rządowy projekt ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym został przedstawiony na 22 posiedzeniu Sejmu RP X kadencji przez Annę Dynowską, która prezentowała sprawozdanie Komisji Systemu Gospodarczego, Przemysłu i Budownictwa, Komisji Polityki Gospodarczej, Budżetu i Finansów oraz Komisji Ustawodawczej.

Od początku podkreślano wagę tego aktu, gdyż miał on charakter ustrojowy. Po zmianach polityczno-ustrojowych wyznaczano granicę interwencji państwa w swobodę gospodarczą przy jednoczesnym udzielaniu podmiotom gospodarczym ochrony wolności gospodarczej. Zwracano również uwagę na specyfikę omawianej ustawy. Wskazano, że celem prawa antymonopolowego na świecie jest zawsze ochrona konkurencji, natomiast w tym przypadku ochrona konkurencji stanowiła tylko jeden z jej celów. Ustawa ta miała na celu także interesy konsumentów oraz podmiotów gospodarczych narażonych na stosowanie praktyk monopolistycznych. Jak podkreślono, taka konstrukcja przepisów wynikała ze specyfiki polskiej gospodarki i przyjętych kierunków polityki gospodarczej. Należy zwrócić uwagę, że w latach dziewięćdziesiątych projektowane rozwiązania były wprowadzane w sytuacji nierównowagi gospodarczej, inflacji, zadłużenia zagranicznego, deficytu budżetowego. Ponadto polska gospodarka charakteryzowała się wysokim stopniem koncentracji produkcji i zatrudnienia. Ustawa zawierała rozwiązania mające przeciwdziałać szkodliwym skutkom monopolizacji, służyć ochronie mechanizmów prokonkurencyjnych oraz pozwalać na eliminację społecznie niepożądanych struktur monopolistycznych. Dopuszczała dużą ingerencję państwa w sferę praw podmiotowych jednostek gospodarczych i stosunków gospodarczych².

Podstawową zasadą wprowadzaną nowymi przepisami była zmiana filozofii w zakresie dopuszczalnej ingerencji państwa odnośnie do zachowania podmiotów gospodarczych. Jak wskazano, intencją komisji pracujących nad tą ustawą było to, aby rozwiązania w zakresie oceny zachowań podmiotów dokonywane byłyby w zgodzie z filozofią gospodarki rynkowej.

Po pierwsze, komisje zaproponowały, aby za zakazane w każdych okolicznościach uznać tylko zachowania podmiotów zajmujących pozycję monopolistyczną, które

² Sprawozdanie stenograficzne z 22 posiedzenia Sejmu w dniach 22, 23 i 24 lutego 1990 r., s. 369 i n.

były wymienione w art. 7 ust. 1 projektu ustawy. Zakaz ten rozciągał się również na zachowania podmiotów gospodarczych, które zajmują pozycję dominującą, o ile ich udział w rynku i stosowane przez nie praktyki wywołują skutki podobne do zachowań podmiotów gospodarczych o pozycji monopolistycznej. Pozostałe praktyki monopolistyczne, obejmujące również porozumienia i zachowania polegające na nadużyciu pozycji dominującej, miały być zakazane, chyba że są niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej i nie powodują istotnego ograniczenia konkurencji. Była to tzw. klauzula zdrowego rozsądku, wykształcona przez orzecznictwo sądowe w wymiarze światowym. Do tej pory orzecznictwo sądów polskich zajmowało się legalnością decyzji wydawanych przez organ antymonopolowy bez wnikania w meritum sprawy³. Przy czym zasada zdrowego rozsądku została określona ogólnie, gdyż jak wskazano, nie było możliwości przewidzieć wszelkich skutków tego typu zachowań ani z punktu widzenia interesu społecznego, ani interesów podmiotów gospodarczych stosujących tego rodzaju praktyki albo nimi dotkniętych.

Po drugie, zaproponowano, aby zamiar łączenia i przekształcania podmiotów gospodarczych podlegał zgłoszeniu Urzędowi Antymonopolowemu. Rozwiązanie to dotyczyło art. 12 omawianej ustawy. Na podstawie przywołanego artykułu organ antymonopolowy wydawałby decyzję nakazującą podział przedsiębiorstwa, spółdzielni lub rozwiązanie spółki, określając warunki i termin tego podziału lub rozwiązania. Wykonanie tych decyzji należałoby do organów przedsiębiorstwa państwowego, organów spółdzielni oraz władz spółki i następowałyby z zastosowaniem odpowiednich przepisów określających tryb podziału lub rozwiązania danego podmiotu. Dokonanie podziału nie wymagałoby opinii lub zgody przewidzianych w odrębnych przepisach. Rozwiązanie to stanowiło modyfikację rządowego projektu, który zakładał różne warunki podziału i rozwiązywania podmiotów gospodarczych w zależności od ich rodzaju, tj. przedsiębiorstw, spółdzielni i spółek prawa handlowego. W pierwotnym projekcie Urząd Antymonopolowy zyskiwał możliwość występowania z wnioskiem o dokonanie podziału przedsiębiorstw i spółdzielni. W takim przypadku jednostką zobowiązaną do wykonania tego podziału byłby przykładowo organ założycielski. Odmienna sytuacja była przewidywana wobec spółek. Projekt zakładał, że z żądaniem rozwiązania takich podmiotów Urząd Antymonopolowy mógłby występować do sądów, które dokonywałyby tego rozwiązania⁴. Wprowadzenie tej zmiany przez komisję należy ocenić pozytywnie.

Po trzecie, komisja zmodyfikowała w stosunku do projektu rządowego odpowiedzialność za stosowanie praktyk monopolistycznych. Sankcje za niewykonanie decyzji Urzędu Antymonopolowego zostały ograniczone do sankcji finansowych. Należy podkreślić, że projekt rządowy przewidywał daleko idące kary, m.in. likwi-

³ Ibidem, s. 370.

⁴ Ibidem.

dację przedsiębiorstwa jako następstwo niewykonania przez organ założycielski decyzji o podziale. Jak argumentowano w wystąpieniu posła sprawozdawcy, powodem rezygnacji z takiego ukształtowania sankcji była możliwość, że w miejsce podmiotu zlikwidowanego powstałby inny podmiot. Wskazano, że likwidacja może odbywać się w trybie przetargu. W związku z tym w sytuacji funkcjonowania dwóch podmiotów gospodarczych mających pozycję dominującą na rynku, w wypadku likwidacji jednego, powstałby podmiot o pozycji *stricte* monopolistycznej⁵.

Po czwarte, Urząd Antymonopolowy po wyodrębnieniu z pionu ministerstwa finansów stałby się centralnym urzędem administracji państwowej.

Po piąte, komisje zaproponowały, żeby wydzielić odrębny sąd antymonopolowy. Przy Sądzie Wojewódzkim w Warszawie miał być utworzony wydział antymonopolowy, który zajmowałby się rozpatrywaniem odwołań od decyzji Urzędu Antymonopolowego. Była to istotna zmiana w stosunku do projektu rządowego, który zakładał, aby odwołania od decyzji Urzędu Antymonopolowego rozpoznawały sądy gospodarcze. Należy podkreślić, że podczas prac nad projektem analizowanej ustawy rozważano również możliwość, aby organem sądowym, który rozpatruje odwołanie od decyzji administracyjnych wydawanych przez organ antymonopolowy, był Naczelny Sąd Administracyjny. Podkreślenia wymaga wada tego rozwiązania, gdyż sąd ten koncentruje się tylko na badaniu legalności decyzji administracyjnych wydawanych w tym przedmiocie. Dlatego komisje zdecydowały się na utworzenie sądu antymonopolowego⁶. Powstanie SOKiK wpisywało się w model sądownictwa antymonopolowego, który funkcjonował w państwach UE oraz w USA⁷.

Po szóste, komisje zaproponowały duże modyfikacje w projekcie rządowym. Przede wszystkim ograniczono krąg podmiotów uprawnionych do wszczynania postępowania przed organem antymonopolowym. Jak argumentowano, podstawą tej propozycji jest funkcja ustawy, która ma chronić interes publiczny. Dlatego zdecydowano, że ochronę interesów cywilno-prawnych poszczególnych podmiotów należy pozostawić sądownictwu powszechnemu. Druga zmiana dotyczyła jednoinstancyjności postępowania przed sądem antymonopolowym. Rozwiązanie to nie ograniczało możliwości wnoszenia rewizji nadzwyczajnych od wyroków sądu antymonopolowego, rozpoznającego odwołanie od decyzji Urzędu Antymonopolowego. Jak wynika z wypowiedzi posła sprawozdawcy, w tej sprawie na posiedzeniach komisji i podkomisji zgłaszano wiele zarzutów, ale również bardzo dużo propozycji⁸.

⁵ Ibidem, s. 371.

⁶ Ibidem, s. 372.

⁷ Zob.: *Judicial enforcement of competition law*, OECD, Paryż 1997; *Study on judges' training needs in the field of European competition law. Final report*, ERA, EJTN, Ecorys, Luksemburg 2016; T. Mollers, *Enforcement of Competition Law in Europe*, Cambridge 2008; D. Gerber, *Competition Law and Antitrust*, Oxford 2020; A. Ezrachi, *Competition and Antitrust Law: A Very Short Introduction*, Oxford 2021.

⁸ Ibidem, s. 372.

W piśmiennictwie dotyczącym tej ustawy wskazywano, że prawo antymonopolowe znajduje zastosowanie, gdy w następstwie zabronionych praktyk naruszony zostaje interes publicznoprawny, który odnosi się do szerszego kręgu uczestników obrotu. Podkreślano, że przepisy tej ustawy objęły ochroną „interesy przedsiębiorców i konsumentów, które nie mają wymiaru indywidualnego (prywatnego)”. Ponadto wyartykułowania wymaga, że zachowania rynkowe uczestników rynku (przedsiębiorców) zawsze będą mogły podlegać ocenie przez pryzmat celów wyznaczonych w ustawie antymonopolowej. Jednym z kryteriów jest ich wpływ na mechanizmy konkurencyjne. Należy podkreślić, że ochrona konkurencji w Polsce przebiega dwutorowo: z jednej strony – w interesie zbiorowym – chroni się mechanizm konkurencyjny na rynku, z drugiej zaś – w ramach tzw. modelu prywatnoprawnego – ochrona konkurencji realizuje się w postępowaniu przed sądem powszechnym⁹.

Pierwsza nowelizacja ustawy z 1990 r. została wprowadzona ustawą z dnia 28 czerwca 1991 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (Dz.U. 1991, nr 65, poz. 279) nie wprowadzała jednakże dużych zmian. Poseł sprawozdawca Jerzy Dyer podczas prezentacji sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej o projekcie tej nowelizacji skrótowo omówił problematykę koniecznych zmian.

Część poprawek dotyczyła definicji pozycji dominującej oraz praktyk monopolistycznych. W pierwszym przypadku podniesiono dolną granicę udziału w rynku z 30% na 40%, przy którym domniemywa się, że podmiot gospodarczy, który posiada taki udział w rynku, ma pozycję dominującą. Rozszerzeniu uległ również zakres praktyk, które mogą być uznane za praktyki monopolistyczne o porozumienia, mające na celu ustalanie warunków umów zawieranych z osobami trzecimi zarówno przez konkurentów, jak również ich związki. Kolejne poprawki odnosiły się do kwestii proceduralnych¹⁰.

Druga nowelizacja ustawy z 1990 r., czyli ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (Dz.U. 1995 nr 41, poz. 208), była w praktyce propozycją Urzędu Antymonopolowego. Nowelizacja dotyczyła dwóch problemów: stosowania ustawy tylko do tych firm, które mają dominującą pozycję na rynku, czyli ich udział w rynku przekracza 40%, oraz doprecyzowania pewnych rozwiązań dotyczących kontroli nad zmianami strukturalnymi w gospodarce.

Pierwsza kwestia wynikała z orzecznictwa Urzędu Antymonopolowego oraz z wyroków sądu antymonopolowego. Jak wskazała Anna Fornalczyk, przez cztery lata obowiązywania ustawy z 1990 r. orzecznictwo w Polsce ukształtowało się w ten sposób, że praktyki monopolistyczne są wiązane wyłącznie z dominującą pozycją firmy

⁹ M. Dąbrowska, *Publicznoprawny model ochrony konkurencji w Polsce*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego” 2016, nr 46, s. 23; por.: P. Podrecki, *Stosunek ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji do ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1994, nr 12, s. 21; M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, T. Skoczny, *Podstawy i zakres publicznoprawnej ochrony konkurencji*, [w:] System Prawa Prywatnego, tom 15: *Prawo konkurencji*, red. M. Kępiński, Warszawa 2014, s. 4 i n.

¹⁰ Sprawozdanie stenograficzne z 65 posiedzenia Sejmu RP w dniach 27 i 28 czerwca 1991 r., s. 222.

na rynku. Miało to ogromne znaczenie dla tej nowelizacji, ponieważ w czasie kiedy weszła w życie ustawa z 1990 r., ówczesne zapisy pozwalały na podejmowanie działań także w sytuacji, kiedy przedsiębiorstwo nie dominowało na rynku, nie miało takiej pozycji, ale stosowało takie zachowania, które kwalifikowały się pod enumeratywnie wymienione zachowania rynkowe, traktowane jako praktyki monopolistyczne. Powodem takiego rozwiązania była gospodarka niedoboru. W tym czasie, nawet jeśli nawet na rynku funkcjonowało kilkanaście przedsiębiorstw, to rynek był pusty. W związku z tym każde z tych przedsiębiorstw, bez konieczności porozumienia się z pozostałymi, mogło dyktować swoje warunki. Nastąpiły jednakże ogromne zmiany rynkowe, które przełożyły się na potrzebę nowelizacji i zmianę podejścia do tego problemu.

Druga zmiana dotyczyła kontroli nad organizacyjnymi połączeniami przedsiębiorstw, kapitałowymi połączeniami przedsiębiorstw, jak również przekształceniami. W ustawie z 1990 r. w art. 11 znajdował się zapis, że każde połączenie przedsiębiorstw i każde ich przekształcenie musi być zgłoszone do urzędu, który miał dwa miesiące, żeby wyrazić ewentualny sprzeciw, jeżeli uznał, że stwarza to zagrożenie dla konkurencji. W praktyce do urzędu wpływało niezmiernie dużo spraw, co przekładało się na przeciążenie pracy urzędu. W związku z tym w nowelizacji zaproponowano wprowadzenie tzw. przedziału bagatelności dla łączenia przedsiębiorstw na poziomie łącznej wartości obrotu łączących się przedsiębiorstw w roku poprzedzającym to przedsięwzięcie – 5 mln ECU. Zaproponowano również kontrolę nad nabyciem przez podmiot gospodarczy mienia, i tu też przedział bagatelności określono na poziomie 2 mln ECU. Wysokość wspomnianych kwot wynikała z doświadczenia Urzędu Antymonopolowego¹¹.

Kolejna nowelizacja, którą była ustawa z dnia 22 października 1998 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (Dz.U. 1998, nr 145, poz. 938), wprowadziła zmiany, które miały na celu zliberalizowanie administracyjnej kontroli przedsiębiorców. Obejmowały one podwyższenie progów wartości rocznej sprzedaży towarów z 5 milionów ECU do 25 milionów ECU (art. 11 ust. 2 pkt 1 i 3-6 ustawy antymonopolowej) oraz wartości zorganizowanej części mienia z 2 milionów ECU do 5 milionów ECU (art. 11 ust. 2 pkt 2). Zmiany te przełożyły się na zniesienie najniższego progu zgłoszeniowego zamiaru nabywania akcji lub udziałów w wysokości 10%. Kolejną zmianą był nowy sposób obliczania łącznej rocznej wartości sprzedaży towarów powodującej obowiązek zgłoszenia łączenia do Prezesa UOKiK w przypadku tworzenia nowego przedsiębiorcy (art. 11 ust. 2 dodany pkt 3a). Następna zmiana polegała na skreśleniu art. 11c, który dotyczył obowiązku zgłoszenia zamiaru przekształcenia spółki prawa handlowego, przedsiębiorstwa państwowego w jednoosobową spółkę Skarbu Państwa oraz przedsiębiorstwa komunalnego w spółkę gminy. Jak wskazał Prezes UOKiK, procesy komercjalizacji

¹¹ Sprawozdania stenograficzne, II kadencja Sejmu RP, 27 posiedzenie, 1 dzień (25.08.1994), 6 punkt porządku dziennego: Pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (druk nr 381).

w Polsce są bardzo zaawansowane, w związku z tym dalsza kontrola tych procesów nie jest niezbędna. Ponadto część przekształceń objęta zakresem tego przepisu została już uregulowana w drodze ustawowej¹².

Zmiana wprowadzona ustawą z dnia 2 marca 2000 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (Dz.U. 2000, nr 31, poz. 381) dotyczyła przeniesienia nadzoru sprawowanego nad Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów z Rady Ministrów na Prezesa Rady Ministrów. Wyłączyła ona z wejścia w życie z dniem 10 września 1999 r. ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 70, poz. 778)¹³.

Wprowadzane kolejne nowelizacje ustawy z 1990 r. stanowiły odbicie zmian polityczno-gospodarczych, ale przede wszystkim jak pokazują stenogramy posiedzeń, wynikały w dużej mierze z praktyki. Należy podkreślić, że w tym okresie dopiero kształtowała się gospodarka rynkowa i zasady ochrony konkurencji i konsumentów. Potwierdza to częściowo zarysowaną we wstępie tezę o budowie sprawnego systemu ochrony konkurencji.

USTAWA Z DNIA 15 GRUDNIA 2000 R. O OCHRONIE KONKURENCJI I KONSUMENTÓW (DZ.U. 2000, NR 122, POZ. 1319)

Po dziesięciu latach obowiązywania ustawodawca zdecydował o kompleksowej nowelizacji ustawy z 1990 r. i uchwalił ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2000, nr 122, poz. 1319), która ją zastąpiła. Za takim rozwiązaniem przemawiały dwa główne argumenty. Po pierwsze, czas i realia, w których powstała ustawa z 1990 r., a które uległy znaczącym zmianom, przez co ustawa ta przestała spełniać swoją rolę. Drugim argumentem było to, że ustawa ta była wielokrotnie nowelizowana w miarę kolejnych zmian rynkowych, jednakże zmiany te nie miały charakteru całościowego. Ponadto w dwutysięcznym roku dostrzeżono potrzebę wydania nowej regulacji, która nie tylko uwzględniałaby wprowadzone wcześniej modyfikacje, ale również zawierałaby nowe, nieznanie wcześniej polskiemu prawu antymonopolowemu rozwiązania. Ich podstawę stanowiły doświadczenia UOKiK oraz prawa i praktyki innych państw, zwłaszcza Unii Europejskiej.

W ramach nowelizacji wprowadzono zmianę dotychczasowego tytułu ustawy z 1990 r. na ustawę o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów. W założeniu był to tytuł krótszy, mający lepiej oddawać cel i zakres regulacji. Nowa ustawa wprowadziła liczne rozwiązania, które skierowane były na wzmocnienie pozycji Prezesa UOKiK. Organ antymonopolowy zyskał

¹² Uzasadnienie do druku sejmowego nr 536 z dnia 21 lipca 1998 r., s. 1-3.

¹³ Uzasadnienie do druku sejmowego nr 1583 z dnia 7 grudnia 1999 r., s. 1.

szerokie uprawnienia kontrolne, mające na celu pozyskanie dowodów w prowadzonych postępowaniach antymonopolowych. Obejmowały one m.in. prawo do przeszukania pomieszczeń kontrolowanego przedsiębiorcy, a nawet lokalu mieszkalnego, prawo do zabezpieczenia dowodów uzyskanych w trakcie przeszukania. Ponadto objęte kontrolą antymonopolową zostały koncentracje z udziałem osób fizycznych, jeżeli posiadają już pakiet zapewniający 25% głosów lub przejęły kontrolę nad co najmniej jednym przedsiębiorcą. Zmiana ta stanowiła wypełnienie luki w ustawie z 1990 r., która nie przewidywała kontrolowania łączeń z udziałem osób fizycznych. Kolejne rozwiązanie to wprowadzenie bezwzględnego zakazu nadużywania pozycji dominującej, a zrezygnowanie ze stosowania w tych sprawach klauzuli rozsądku. Tym samym wyłączając możliwość powoływania się przez podmioty posiadające najsilniejszą pozycję na rynku na okoliczności usprawiedliwiające takie postępowanie. Następną modyfikacją odnosiła się do postępowania przed Prezesem UOKiK, które mogło być prowadzone jako postępowanie antymonopolowe albo jako postępowanie wyjaśniające. Przy czym postępowanie wyjaśniające, jako mniej sformalizowane, miało być prowadzone w celu wstępnego ustalenia naruszenia przepisów ustawy oraz przeprowadzania badań rynkowych. Instrument pozwalał na szybkie reagowanie przez organ antymonopolowy w sytuacji zakłócenia konkurencji na rynku, jednocześnie bez konieczności wszczynania od razu sformalizowanego postępowania antymonopolowego. Przewidziano również wydawanie Dziennika Urzędowego UOKiK, w celu upowszechniania orzecznictwa w sprawach antymonopolowych, adresowanego do przedsiębiorców. Zdaniem projektodawcy najważniejszymi zmianami w stosunku do ustawy z 1990 r. było: wyłączenie spod zakazu porozumień ograniczających konkurencję kategorii tzw. porozumień bagatelnych oraz zniesienie obowiązku zgłaszania koncentracji dokonywanych przedsiębiorców, mających niewielki udział w rynku¹⁴.

Ustawą 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. 2002, nr 129, poz. 1102) wprowadzono do ustawy z 2000 r. nowy instrument. W uzasadnieniu do projektu ustawy wskazano, że w ówczesnym polskim stanie prawnym brakowało zbiorowego powództwa o zaprzestanie naruszeń. Jedyny wyjątek stanowiło uregulowane w art. 479³⁸ kpc powództwo o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. Powództwo to mogą wytoczyć: organizacja konsumentcka, rzecznik konsumentów oraz Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w istocie w interesie bliżej nieokreślonej grupy konsumentów¹⁵.

¹⁴ Rządowy projekt ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Uzasadnienie, druk sejmowy nr 1996 z dnia 6 czerwca 2000 r., s. 43 i n.

¹⁵ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. Uzasadnienie, druk sejmowy nr 366 z dnia 8 kwietnia 2002 r., s. 23.

Kolejna nowelizacja ustawy z 2000 r. wprowadzona ustawą z 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2004, nr 93, poz. 891) miała na celu dostosowanie polskiego prawa antymonopolowego do nowego europejskiego systemu ochrony konkurencji, który został określony w rozporządzeniu nr 1/2003/WE z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie przepisów o konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 Traktatu (Dz. Urz. WE L 1 z 4.01.2003, s. 1 i n.). Nowy system opierał się na nowych zasadach współpracy Komisji Europejskiej oraz organów ochrony konkurencji państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie prowadzenia postępowań dotyczących stosowania przez przedsiębiorców praktyk ograniczających konkurencję, naruszających art. 81 i 82 Traktatu. Zdecydowano się na takie rozwiązanie, mimo że rozporządzenie to nie wymagało implementacji do polskiego porządku prawnego. Uznano jednakże, że konieczne jest stworzenie pewnych procedur, które umożliwiłyby podjęcie przez Urząd stosownych działań oraz ułatwiających i porządkujących współpracę z Komisją i państwami członkowskimi.

Nowelizacja ustawy z 2000 r. wprowadziła w art. 103a system łagodzenia kar nakładanych na uczestników karteli. W celu skorzystania z tego rozwiązania wspomniane podmioty musiały spełnić dwa warunki: dobrowolne wycofanie się ze stosowania zakazanych porozumień oraz powiadomienie o tym organu antymonopolowego. System ten zawierał reguły analogiczne do tzw. programu *leniency*, wprowadzanego na podstawie obwieszczenia Komisji z dnia 13 lutego 2002 r. w sprawie zwolnień z obowiązku podlegania karze grzywny i obniżania wysokości grzywnien w sprawach o kartele (Dz. Urz. WE C 45 z 19.02.2002 r.). Jego celem było zwiększenie wykrywalności porozumień ograniczających konkurencję. Wprowadzony system łagodzenia kar przewidywał również możliwość odstąpienia od nałożenia kary na przedsiębiorcę, który jako pierwszy zawiadomił Urząd o istnieniu kartelu lub dostarczył dowód umożliwiający wydanie decyzji stwierdzającej istnienie porozumienia. Złagodzenie kar dla pozostałych przedsiębiorców było możliwe, jeżeli dostarczyli dowody przyczyniające się do wydania takiej decyzji¹⁶.

Ustawa z 2000 r. i jej nowelizacje zachowywały zasady wypracowane na gruncie przepisów ustawy z 1990 r. oraz ulepszała istniejące instrumenty ochrony konkurencji i konsumentów, a także wprowadzała nowe. Jednocześnie wprowadzane rozwiązania wpływały z praktyki. Należy zaznaczyć, że wprowadzane regulacje wpiły się w europejski system ochrony konkurencji i konsumentów. Potwierdza to częściowo tezę artykułu.

¹⁶ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ochronie konkurencji i konsumentów oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Uzasadnienie, druk sejmowy nr 2561 z dnia 20 lutego 2004 r., s. 35-38; zob.: B. Turno, *Leniency. Program łagodzenia kar pieniężnych w polskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2013, s. 454 i n.

USTAWA Z DNIA 16 LUTEGO 2007 R. O OCHRONIE KONKURENCJI I KONSUMENTÓW (DZ.U. 2007, NR 50, POZ. 331)

Rozwiązania wprowadzone ustawą z 2000 r. sprawdziły się w praktyce Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, co podkreślano w uzasadnieniu do kolejnej dużej nowelizacji tej ustawy. Jak wskazano, mimo że ustawa z 2000 r. stanowiła sprawny instrument ochrony konkurencji i konsumentów, istnieje konieczność zrewidowania ówczesnie funkcjonujących przepisów materialnoprawnych i proceduralnych. Ze względu na charakter zmian uchwalono ustawę z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. 2007, nr 50, poz. 331). Ustawa zachowywała większość rozwiązań zawartych w ustawie z 2000 r., usprawniając je, a jednocześnie wprowadzając nowe narzędzia ochrony konkurencji i konsumentów, mające na celu zwiększenie efektywności działań Prezesa UOKiK.

Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy z 2007 r., ówczesnie obowiązująca ustawa regulowała zagadnienia obejmujące swoim zakresem trzy podstawowe aspekty ochrony konkurencji i konsumentów. Są to: zakaz stosowania praktyk ograniczających konkurencję, zasady notyfikacji Prezesowi UOKiK koncentracji przedsiębiorców, które mogą wywołać negatywne skutki na rynku właściwym oraz zakaz stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W ustawie z 2000 r. przewidziano także procedury, pozwalające Prezesowi UOKiK egzekwować wspomniane zakazy i obowiązki przedsiębiorców, również z możliwością nakładania kar pieniężnych. Co podkreślono, najbardziej doniosłą zmianą w stosunku do ustawy z 2000 r. było odstąpienie od prowadzenia postępowań na wniosek w sprawach praktyk ograniczających konkurencję oraz w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Celem tego rozwiązania było usprawnienie funkcjonowania Urzędu oraz umożliwienie Prezesowi UOKiK prowadzenie postępowań odnośnie do najpoważniejszych naruszeń ustawy. Patrząc na tę nowelizację przez pryzmat ochrony konsumentów, należy zwrócić uwagę na wprowadzenie możliwości stosowania kar pieniężnych wobec przedsiębiorców, którzy dopuszczają się praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W ówczesnym stanie prawnym Prezes UOKiK mógł nałożyć karę dopiero za niewykonanie jego decyzji.

Obok modyfikacji o wymiarze proceduralnym ustawa z 2007 r. miała na celu wdrożenie procedur wynikających z rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2006/2004/WE z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów (Dz. Urz. UE L 364, z 9.12.2004, s. 1 i n.). Wskazane rozporządzenie nr 2006/2004/WE nie wymagało implementacji do polskiego porządku prawnego, gdyż obowiązywało bezpośrednio na terytoriach państw członkowskich Unii Europejskiej. Niemniej jednak jego przepisy zobowiązywały każde państwo członkowskie w celu umożliwienia jego sprawnego stosowania do dokonania stosownych zmian legislacyjnych i instytucjonalnych.

Rozporządzenie nr 2006/2004/WE przewidywało ustanowienie sieci organów publicznych, które będą się zajmować egzekwowaniem prawa ochrony konsumentów na terytorium całej Wspólnoty. W jej ramach krajowe organy ochrony konsumentów świadczą wzajemną pomoc obejmującą m.in. wymianę informacji, wykrywanie i śledzenie naruszeń wewnątrzwspólnotowych oraz podejmowanie działań w celu doprowadzenia do ich zaprzestania lub zakazu. Przy czym na podstawie tego rozporządzenia każde państwo członkowskie jest zobowiązane do wyznaczenia właściwego organu i jednolitego urzędu łącznikowego. Organy te są odpowiedzialne za stosowanie rozporządzenia nr 2006/2004/WE. Przepisy ustawy z 2007 r. funkcję właściwego organu i jednolitego urzędu łącznikowego powierzają Prezesowi UOKiK. Funkcja ta łączyła się z uprawnieniami odnośnie do m.in. możliwości przeprowadzania kontroli u przedsiębiorcy, wzywania przedsiębiorców do zaprzestania naruszeń, nakładania kar pieniężnych oraz wydawania w tym zakresie niezbędnych decyzji i ich publikacji¹⁷.

Ustawa ta spotkała się z wieloma negatywnymi opiniami w literaturze przedmiotu. Wskazywano, że ustawa o ochronie konkurencji z 2007 r. nie stanowiła żadnego przełomu w rozwoju polskiego prawa antymonopolowego, a wiele rozwiązań stanowiło krok wstecz w stosunku do już istniejących. Ze szczególną krytyką spotkały się rozwiązania z zakresu kontroli koncentracji, które doprowadziły do sytuacji, w której organ antymonopolowy zajmuje się irrelevantnymi z punktu widzenia rynku polskiego transakcjami eksterytorialnymi, a nie może już badać koncentracji o charakterze lokalnym, które wpływać mogą istotnie na sytuację rynkową w Polsce. Kolejna kwestia to likwidacja postępowań wszczynanych na wniosek, która nie doprowadziła do szczególnego wzrostu efektywności zwalczania antykonkurencyjnych praktyk przedsiębiorców, a przelożyła się na zniechęcenie wielu z nich do angażowania się w spory na gruncie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Następnym zarzutem to problematyka zmniejszenia transparentności postępowań antymonopolowych poprzez likwidację instytucji podmiotu zainteresowanego. Ponadto wskazywano, że system *leniency* przez zbyt szeroki zakres zastosowania służy głównie do wykrywania antykonkurencyjnych porozumień dystrybucyjnych, a nie najgroźniejszych praktyk rynkowych przedsiębiorców¹⁸.

Siedem lat po uchwaleniu ustawy w 2007 r. znowelizowano ją ustawą z dnia 10 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2014, poz. 945). W procedurze legislacyjnej były rozpatrywane dwa projekty ustaw. Pierwsza propozycja nowelizacji, zawarta w rządowym projekcie – druk 1383, zakładała wydłużenie terminu przedawnienia w sprawach stosowania praktyk ograniczających konkurencję z roku do

¹⁷ Rządowy projekt ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Uzasadnienie, druk sejmowy nr 1110 z dnia 26 października 2006 r., s. 63 i n.

¹⁸ M. Błachucki, *Historia...*, s. 97; por.: M. Dąbrowska, *Publicznoprawni...*, s. 26; A. Jurkowska, D. Miąsik, T. Skoczny, M. Szydło, *Nowa uokik z 2007 r.: krytyczna analiza niektórych rozwiązań*, „Przeгляд Ustawodawstwa Gospodarczego” 2007, nr 5, s. 13 i n.; M. Król-Bogomilska, *Kierunki najnowszych zmian polskiego prawa antymonopolowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 6, s. 4 i n.

5 lat. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu, praktyki ograniczające konkurencję, które mogą stanowić podstawę do wszczęcia postępowania antymonopolowego, zostają ujawnione dopiero po upływie 2, 3 lat od dnia ich zaprzestania. W ówczesnym stanie prawnym Prezes UOKiK nie mógł wszcząć postępowania antymonopolowego w sprawie stosowania praktyk ograniczających konkurencję, jeżeli od końca roku, w którym zaprzestano ich stosowania, upłynął rok¹⁹.

Drugi procedowany dokument – poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, druk nr 1703, również dotyczył wydłużenia terminu przedawnienia w sprawach stosowania praktyk ograniczających konkurencję z roku do 5 lat. Zakres projektowanej regulacji obejmował zmianę przepisów dotyczących kontroli koncentracji, w szczególności skrócenie czasu trwania postępowań w przypadku tzw. prostych koncentracji, wprowadzenie dwuetapowej procedury rozpatrywania wniosków w przypadku koncentracji skomplikowanych. Projektodawcy proponowali również modyfikację przepisów dotyczącą kontroli i przeszukań, która miała służyć poprawie efektywności kontroli i przeszukań prowadzonych przez Prezesa UOKiK oraz usunięciu istotnych wątpliwości interpretacyjnych.

Innym rozwiązaniem było wprowadzenie tzw. środków zaradczych w celu m.in. skutecznego zakończenia stosowania przez przedsiębiorcę praktyki ograniczającej konkurencję oraz usunięcia jej negatywnych skutków.

Kolejną zmianą było wprowadzenie procedury dobrowolnego poddania się karze. Taka konstrukcja prawna miała na celu przyspieszenie postępowań i zmniejszenie liczby odwołań od decyzji wydawanych przez Prezesa UOKiK w sprawach dotyczących praktyk ograniczających konkurencję. W projekcie znalazły się również zmiany w zakresie *leniency*. Obejmowały one doprecyzowanie niektórych warunków, które musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o *leniency*, znowelizowanie przepisów dotyczących obniżania wysokości kary, przeniesienie do ustawy części regulacji obecnie ujętych w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie trybu postępowania w przypadku wystąpienia przedsiębiorców do Prezesa UOKiK o odstąpienie od wymierzenia kary lub jej obniżenie, wprowadzenie instytucji *leniency* plus mającej na celu zwiększenie wykrywalności niedozwolonych porozumień ograniczających konkurencję.

Kolejne proponowane zmiany zakładały znowelizowanie przepisów dotyczących nakładania kar, m.in. doprecyzowanie ustawowych przesłanek dotyczących ustalania wysokości kar. Miało się to przełożyć na zwiększenie transparentności uregulowań prawnych w ww. zakresie²⁰. Ponadto w projekcie znalazły się propozycje dotyczące przyznania Prezesowi UOKiK kompetencji do nakładania kar pieniężnych na osoby fizyczne za dopuszczenie do naruszenia przez przedsiębiorcę zakazów określonych w art.

¹⁹ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Uzasadnienie, druk sejmowy nr 1383 z dnia 6 marca 2013 r., s. 3 i n.

²⁰ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego. Uzasadnienie, druk sejmowy nr 1703 z dnia 30 sierpnia 2013 r., 41 i n.

6 ustawy oraz art. 101 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Propozycja ta spotkała się z licznymi protestami zarówno praktyków, jak i naukowców²¹. Ustawa ta już na etapie projektu wywołała szerszą debatę na temat kształtu prawa antymonopolowego²².

Kolejna nowelizacja, dokonana ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2015, poz. 1634), była poświęcona problemowi *misselingu*²³. Dodatkowo w ramach tego zakazu wprowadzono instytucję decyzji tymczasowych w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz prewencyjny tryb występowania przez Prezesa UOKiK do przedsiębiorców. Ponadto organ został wyposażony w możliwość dokonywania czynności zmierzających do dokonania zakupu towaru („tajemniczy klient”) oraz możliwość nieodpłatnej publikacji komunikatów dotyczących zachowań lub zjawisk mogących stanowić istotne zagrożenie dla interesów konsumentów i ostrzeżeń publicznych przez Prezesa UOKiK. Jeżeli Prezes UOKiK stwierdzi, że przemawia za tym interes publiczny, może przedstawić sądom istotny pogląd w sprawach dotyczących ochrony konkurencji i konsumentów²⁴. Został również wydłużony okres przedawnienia dla praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Nowelizacja wprowadziła również zmianę systemu kontroli postanowień wzorców umów zawieranych z konsumentami poprzez powierzenie jej Prezesowi UOKiK. Przy czym merytoryczną kontrolę nad decyzjami Prezesa UOKiK zachował Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów²⁵.

Podkreślenia wymaga, że sama kwestia wprowadzenia problematyki *misselingu* spotkała się z pozytywnym oddźwiękiem w doktrynie, jednakże krytyce poddawany był zakres podmiotowy tej regulacji, ograniczający się do przedsiębiorców proponujących nabywanie usług finansowych. Tym bardziej że sam ustawodawca w projekcie tej ustawy wskazywał na inne rynki niż usług finansowych, na których funkcjonuje to negatywne zjawisko²⁶.

²¹ M. Błachucki, *Historia...*, s. 96 i cytowane tam źródła.

²² Zob.: A. Maziarz, *Kilka uwag do projektu nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 7, s. 8 i n.; D. Wolski, *Uwagi dotyczące wybranych instytucji w projekcie nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 7, s. 16 i n.; A. Piszcz, „Osoba zarządzająca” w rządowym projekcie ustawy zmieniającej ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 7, s. 23 i n.

²³ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw. Uzasadnienie, druk sejmowy nr 3662 z dnia 10 lipca 2015 r., s. 19.

²⁴ Zob.: P. Izdebski, *Uprawnienie Prezesa UOKiK do przedstawienia sądowi istotnego dla sprawy poglądu jako instrument publicznoprawnej ochrony konsumentów na rynku finansowym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 6, s. 62 i n.; P. Gutkowski, *Istotny pogląd Prezesa UOKiK jako element postępowania sądowego*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 1, s. 101 i n.; J. Szczygieł, *Nowa prerogatywa Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do przedstawienia istotnego poglądu w sprawie*, [w:] *Prawo konsumenckie w praktyce*, red. T. Skoczny, M. Czarnecka, Warszawa 2016, s. 130 i n.

²⁵ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw. Uzasadnienie, druk sejmowy nr 3662 z dnia 10 lipca 2015 r., s. 24.

²⁶ T. Bagdziński, *Projekt zmian w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów oraz Kodeksie postę-*

Analizując ostatnią nowelizację ustawy z 2007 r. – ustawę z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2019, poz. 1667), należy wskazać, że jednym z jej celów była poprawa skuteczności wykrywania naruszeń przepisów ustawy z 2007 r. Nowe przepisy pozwoliły Prezesowi UOKiK na pozyskanie informacji mogących stanowić dowód w postępowaniu i pozwalających na szybsze wyeliminowanie z obrotu niedozwolonych praktyk naruszających interesy przedsiębiorców i konsumentów. Dzięki nim Prezes uzyskał dostęp do tajemnicy skarbowej w postępowaniach prowadzonych na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwemu wykorzystywaniu przewagi kontraktowej w obrocie produktami rolnymi i spożywczymi, a także do tajemnicy bankowej w ramach drugiej ze wskazanych ustaw²⁷.

ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzone analizy i rozważania potwierdzają zarysowaną we wstępie tezę, która sprowadza się do twierdzenia, że na podstawie kolejnych ustaw został zbudowany sprawny system ochrony konkurencji i konsumentów, który jednakże wciąż wymaga udoskonaleń. Przemawiają za tym wymienione niżej okoliczności.

Po pierwsze, należy podkreślić, że polski system ochrony konkurencji i konsumentów w znaczny sposób ewoluował, jednakże ta ewolucja była mocno przywiązana do praktyki oraz wpisywała się w europejskie i światowe trendy prawa antymonopolowego. Znajduje to potwierdzenie m.in. w procesie legislacyjnym, poprzedzającym uchwalanie kolejnych ustaw i ich nowelizacji, podczas którego projektodawcy wielokrotnie odwoływali się do praktyki.

Po drugie, wyartykułowania wymaga, że ustawa z 1990 r. miała znaczenie przełomowe dla budowy polskiej gospodarki rynkowej, przede wszystkim zapewnienie wolnej konkurencji w warunkach transformacji ustrojowej. Zarówno w uzasadnieniu jej projektu, jak i podczas dyskusji w Sejmie pojawiają się twierdzenia o konieczności uchwalenia tych przepisów oraz dostosowania ich do aktualnych rozwiązań funkcjonujących w innych państwach zachodnich.

Po trzecie, kolejne nowelizacje ustawy z 1990 r. oraz nowa ustawa antymonopolowa z 2000 r. miały na celu udoskonalenie i uszczelnienie obowiązujących przepisów. Ponadto były związane z integracją europejską. Z analizy stenogramów posiedzeń i uzasadnień projektów kolejnych nowelizacji wynika, że projektodawcy oraz sprawozdawcy wprost wskazują na potrzebę wprowadzenia konkretnego rozwią-

powania cywilnego – kilka subiektywnych uwag, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 4, s. 113; J. Orlicka, *Zakaz stosowania klauzul abuzywnych i missellingu w znowelizowanej ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów* „Prawo Asekuracyjne” 2015, nr 4, s. 46.

²⁷ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw. Uzasadnienie, druk sejmowy nr 3542 z dnia 13 czerwca 2019 r., s. 10.

zania w tym celu. W piśmiennictwie podkreśla się, że do czasu uchwalenia ustawy z 2000 r. oraz jej kolejnych nowelizacji można mówić o rozwoju polskiego prawa antymonopolowego oraz jego doskonaleniu.

Zwraca uwagę ustawa o ochronie konkurencji z 2007 r., która była mocno krytykowana, nie stanowiła żadnego przełomu w rozwoju polskiego prawa antymonopolowego, a w niektórych rozwiązaniach był zauważalny regres. W ramach kolejnych nowelizacji część wadliwych rozwiązań zostało usprawnionych, jednakże system nadal wymaga kolejnych zmian.

Bibliografia

Bagdziński T., *Projekt zmian w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów oraz Kodeksie postępowania cywilnego – kilka subiektywnych uwag*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2015, nr 4.

Bernatt M., Jurkowska-Gomułka A., Skoczny T., *Podstawy i zakres publicznoprawnej ochrony konkurencji*, [w:] System Prawa Prywatnego, tom 15: *Prawo konkurencji*, red. M. Kępiński, Warszawa 2014.

Błachucki M., *Historia, stan obecny oraz perspektywy rozwoju polskiego prawa antymonopolowego*, [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska, Katowice 2013.

Dąbrowska M., *Publicznoprawny model ochrony konkurencji w Polsce*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania Uniwersytetu Szczecińskiego” 2016, nr 46, DOI: 10.18276/sip.2016.46/2-02.

Ezrach A.I., *Competition and Antitrust Law: A Very Short Introduction*, Oxford 2021.

Gerber D., *Competition Law and Antitrust*, Oxford 2020.

Gutkowski P., *Istotny pogląd Prezesa UOKiK jako element postępowania sądowego*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 1.

Izdebski P., *Uprawnienie Prezesa UOKiK do przedstawienia sądowi istotnego dla sprawy poglądu jako instrument publicznoprawnej ochrony konsumentów na rynku finansowym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2019, nr 6.

Judicial enforcement of competition law, OECD, Paryż 1997.

Jurkowska A., Miąsik D., Skoczny T., Szydło M., *Nowa uokik z 2007 r.: krytyczna analiza niektórych rozwiązań*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2007, nr 5.

Król-Bogomilska M., *Kierunki najnowszych zmian polskiego prawa antymonopolowego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 6.

Maziarz A., *Kilka uwag do projektu nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 7.

Mollers T., *Enforcement of Competition Law in Europe*, Cambridge 2008.

Orlicka J., *Zakaz stosowania klauzul abuzywnych i missellingu w znowelizowanej ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów* „Prawo Asekuracyjne” 2015, nr 4.

Piszcz A., „Osoba zarządzająca” w rządowym projekcie ustawy zmieniającej ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 7.

Podrecki P., *Stosunek ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji do ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym*, „Przegląd Prawa Handlowego” 1994, nr 12.

Study on judges' training needs in the field of European competition law. Final report, ERA, EJTN, Ecorys, Luksemburg 2016.

Szczygieł J., *Nowa prerogatywa Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do przedstawienia istotnego poglądu w sprawie*, [w:] *Prawo konsumenckie w praktyce*, red. T. Skoczny, M. Czarnecka, Warszawa 2016.

Turno B., *Leniency. Program łagodzenia kar pieniężnych w polskim prawie ochrony konkurencji*, Warszawa 2013.

Wolski D., *Uwagi dotyczące wybranych instytucji w projekcie nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, „Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2013, nr 7.