

Paweł Podrecki*, Mateusz Mroczek**,
Katarzyna Menszig-Wiese***

O potrzebie zastąpienia Prezesa UOKiK kolegialnym organem ochrony konkurencji

Spis treści

- I. Wstęp
- II. Znaczenie wyboru modelu instytucjonalnego egzekwowania prawa konkurencji
- III. Monokratyczno-monistyczny organ ochrony konkurencji
- IV. Proponowany kształt i zasady funkcjonowania kolegialnego organu ochrony konkurencji w Polsce
 1. Dwa organy – jeden Urząd
 2. Kompetencje i metody działania Komisji Ochrony Konkurencji
 3. Skład i zasady powoływania Komisji Ochrony Konkurencji
- V. Zalety proponowanego modelu – podsumowanie i wnioski

Streszczenie

Mając na uwadze zbliżającą się trzydziestą rocznicę utworzenia nowoczesnego systemu ochrony konkurencji w Polsce, opartego o jednoosobowy, centralny organ administracji państwowej (rządowej) – Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, autorzy artykułu chcą na nowo rozpocząć i włączyć się debatę nad formą instytucjonalną polskiego organu ochrony konkurencji. Niniejszy artykuł zwięźle podsumowuje dotychczasowe dyskusje prowadzone w tym zakresie przez przedstawicieli nauki. Autorzy identyfikują również najistotniejsze deficyty obecnego modelu instytucjonalnego – przede wszystkim w świetle standardów ochrony praw człowieka, jak i wymogów dyrektywy ECN+. Artykuł zawiera również konkretną propozycję przekształcenia obecnego, monokratycznego organu ochrony konkurencji w organ kolegialny (Komisję Ochrony Konkurencji) i argumenty przemawiające za proponowanym modelem.

Słowa kluczowe: organ ochrony konkurencji; kolegialny organ; UOKiK; ECN+; niezależność i bezstronność organu ochrony konkurencji.

JEL: K21

* Profesor INP PAN, adwokat, starszy partner w Kancelarii Traple Konarski Podrecki i Wspólnicy, pawel.podrecki@uj.edu.pl.

** Radca Prawny, Senior Associate w Kancelarii Traple Konarski Podrecki i Wspólnicy, mateusz.mroczek@traple.pl.

*** Doktor nauk prawnych, LL.M (Heidelberg), radca prawny, Senior Associate w Kancelarii Traple Konarski Podrecki i Wspólnicy, katarzyna.a.wiese@gmail.com.

I. Wstęp

W 2020 roku minie 30 lat od wejścia w życie ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (Dz.U. 1990 Nr 14, poz. 88) – pierwszego, nowoczesnego aktu prawnego tworzącego system publicznej ochrony konkurencji w Polsce. Przyjęty wówczas model centralnego organu administracji państwowej (rządowej) egzekwującego prawo konkurencji – Urzędu Antymonopolowego, a następnie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – w swych zasadniczych założeniach utrzymał się do dziś. Jubileusz 30-lecia polskiego prawa ochrony konkurencji można wykorzystać jako dobrą okazję do zastanowienia się nad instytucjonalnym modelem jego egzekwowania i do dyskusji nad rozwiązaniami, które mogłyby usprawnić jego funkcjonowanie w obliczu dynamicznie zmieniających się realiów gospodarczych, a przy tym w jeszcze większym stopniu zagwarantować poszanowanie dla zasad praworządności. Niniejszym artykułem chcemy zatem *na nowo* rozpocząć debatę nad formą instytucjonalną polskiego organu ochrony konkurencji.

W naszej ocenie model, w którym Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów koncentruje ogół funkcji inkwizycyjnych i orzeczniczych, stanowi rozwiązanie ustrojowe, które można zmienić w celu podwyższenia stopnia ochrony praworządności oraz szeroko rozumianego interesu publicznego. Postulujemy otwarcie dyskusji nad zastąpieniem obecnego jednoosobowego organu – organem kolegialnym, który na potrzeby niniejszego artykułu jest określany jako Komisja Ochrony Konkurencji. Nasza propozycja nie jest bynajmniej pomysłem nowatorskim. Rozdzielenie funkcji orzeczniczych od dochodzeniowych organu ochrony konkurencji było bowiem postulowane na przełomie wieku (Janusz, Sachajko i Skoczny, 2001, s. 198 oraz przypis 65). Głosy wzywające do takiej zmiany nie ucichły także w ostatnich latach (Skoczny, 2011, s. 97) i były obszernie referowane w literaturze (Stefaniuk, 2010, s. 59). Przedstawiciele nauki postulowali nadto zmianę krajowego organu ochrony konkurencji na organ kolegialny (Skoczny, 2011, s. 97; zob. także Bernatt, 2012, s. 96 i wskazane tam piśmiennictwo; Bernatt, 2019, s. A17), także w kontekście kontroli koncentracji (Dudzik, 2015, s. 41). Proponowane przekształcenie nie będzie więc miało tak nowatorskiego charakteru, lecz będzie stanowiło odpowiedź na formułowane od dawna oczekiwania względem wewnątrzorganizacyjnego rozdzielenia funkcji i zasad podejmowania decyzji przez organ ochrony konkurencji. O ile jednak dotychczas problem ten był przede wszystkim rozważany w kategoriach teoretycznych postulatów i krytyki dotyczącej rozwiązań ustrojowych, o tyle w niniejszym artykule zaprezentowane zostaną konkretne konstrukcje prawne, które, z jednej strony, wychodząc będą naprzeciw standardom konwencyjnym oraz wymogom dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1 z dnia 11 grudnia 2018 r. mającej na celu nadanie organom ochrony konkurencji państw członkowskich uprawnień w celu skuteczniejszego egzekwowania prawa i zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego (Dz.Urz. UE L 11/3; dalej: dyrektywa ECN+), z drugiej zaś – będą brały pod uwagę realne możliwości zmiany modelu instytucjonalnego egzekwowania prawa konkurencji w Polsce. Proponowany model ma stąd charakter pragmatyczny, a nie akademicki, i stanowi propozycję kompromisową, której założenia byłyby – naszym zdaniem – możliwe do implementacji, nawet jeśli zgłaszane od lat postulaty nie zostałyby w ten sposób w pełni zaspokojone.

Poniższe rozważania uporządkowane są w następujący sposób. W pierwszej kolejności wyjaśniona zostanie doniosłość problemu instytucjonalnego ukształtowania krajowych organów

ochrony konkurencji (II). Następnie przedstawiony zostanie funkcjonujący obecnie w Polsce model monokratyczno-monistyczny, w którym Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów łączy funkcje orzecznicze i inkwizycyjne w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. W tej części zwrócimy uwagę na najistotniejsze deficyty wybranego przez polskiego ustawodawcę modelu (III). Opierając się na tych spostrzeżeniach, zaprezentujemy następnie propozycje zmian ustrojowych, które pomogłyby zadośćuczynić postulatowi zapewnienia niezależności i bezstronności organu (IV) i przedstawimy argumenty, które przemawiałyby za przekształceniem polskiego organu ochrony konkurencji w organ kolegialny (V).

II. Znaczenie wyboru modelu instytucjonalnego egzekwowania prawa konkurencji

Efektywność egzekwowania materialnego prawa konkurencji jest ściśle powiązana z właściwym ukształtowaniem instytucjonalnym organów powołanych dla tego celu oraz wyposażeniem ich w odpowiednie instrumenty prawne. Prawo materialne, bez odpowiedniego ukształtowania modelu ustrojowego i zasad proceduralnych, nie jest bowiem w stanie doprowadzić do osiągnięcia celów, które legły u podstaw jego uchwalenia. Unijne prawo konkurencji nie narzuca jednak państwom członkowskim jednego modelu instytucjonalnego, respektując w tym zakresie ich autonomię proceduralną (por. Kowalik-Bańczyk, 2012, rozdz. IX). Art. 35 rozporządzenia 1/2003¹ wymaga jedynie, aby państwa członkowskie wyznaczyły organy odpowiedzialne za stosowanie art. 101 i 102 TFUE w sposób, który zapewni skuteczne wykonanie przepisów tego rozporządzenia. Wyraźnie dopuszczone jest nadto powierzenie egzekwowania unijnego prawa konkurencji organom administracyjnym, a nie jedynie sądom. Egzekwowanie krajowego prawa konkurencji przez poszczególne państwa także nie podlega w aspekcie instytucjonalnym harmonizacji. W efekcie w państwach UE funkcjonują obecnie różne modele – sądowe i administracyjne, a wśród tych ostatnich – szeroki katalog podtypów obejmujący ustanowienie dwóch niezależnych organów (model dualistyczny), rozdzielenie funkcjonalne zadań w ramach jednego organu, powierzenie egzekwowania prawa konkurencji kolegialnym organom administracyjnym oraz najrzadszy, funkcjonujący w Polsce, model monokratyczno-monistyczny, w którym ogół kompetencji inkwizycyjnych oraz orzeczniczych spoczywa w ręku jednego organu.

Konsekwencją wyboru określonego modelu jest osiągnięcie w większym lub mniejszym stopniu równowagi pomiędzy gwarancją sprawiedliwości proceduralnej a potrzebą zapewnienia niezakłóconej konkurencji na rynku krajowym i rynku wewnętrznym UE. Jeżeli jednak spojrzeć się na tę kwestię bardziej krytycznie, czytelnym stanie się, że w rzeczywistości omawiane zagadnienia mają istotnie większą doniosłość – właściwe określenie kompetencji inkwizycyjnych i orzeczniczych może bowiem być rozstrzygające dla oceny czy dany model czyni zadość wymaganiom Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (zamiast wielu zob.: Wils, 2014). Art. 6 ust. 1 EKPC stanowi bowiem, iż każdy ma prawo do sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony ustawą przy rozstrzyganiu o jego prawach i obowiązkach o charakterze cywilnym albo o zasadności każdego oskarżenia w wytoczonej przeciwko niemu sprawie karnej. Należy w tym miejscu przypomnieć,

¹ 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, OJ L 1, 4.1.2003, p. 1–25.

iz zgodnie z dominującym poglądem postępowanie w sprawie praktyk ograniczających konkurencję winno być postrzegane jako postępowanie o charakterze quasi-karnym (Bernatt, 2012, s. 87; 2011, s. 266; Błachnio-Parzych, 2012, s. 54; por. Król-Bogomilska, 2013, s. 202, 225 i n., 472; zob. także neutralnie: Baran i Doniec, 2012, s. 251 i n.), czego konsekwencją jest potrzeba zapewnienia wyższego standardu sprawiedliwości proceduralnej, zbliżonego do respektowanego w sprawach z obszaru tradycyjnego prawa karnego. Kwestia ta została rozstrzygnięta w szeroko komentowanym wyroku w sprawie *Menarini*², w którym ETPC potwierdził kwalifikację postępowania antymonopolowego jako zbliżonego do postępowania karnego z uwagi na spełnienie tzw. przesłanek *Engel*³. Stwierdzając brak naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC, Trybunał wskazał, iż nałożenie kary przez niezależny organ administracyjny było dopuszczalne, gdyż jego decyzja podlegała weryfikacji przez sąd dysponujący pełną jurysdykcją. Konsekwencją uznania spraw dotyczących praktyk ograniczających konkurencję za sprawy o charakterze co najmniej zbliżonym do karnych jest więc, co do zasady, obowiązek zapewnienia stronom prawa do jawnej i publicznej rozprawy przed organem mającym cechy sądu w rozumieniu EKPC – tj. organem niezależnym od władzy wykonawczej i instytucjonalnie bezstronnym. Ograniczenia w tym zakresie muszą być postrzegane jako wyjątek (podobnie Bernatt, 2011, s. 269).

W związku z uchwaleniem dyrektywy ECN+ zarysowane powyżej wątpliwości słusznie ponownie stały się w kręgach akademickich przedmiotem dyskusji. Tym razem jednak istota problemu zasadza się nie wokół zakresu praw podstawowych przedsiębiorców będących stroną postępowania, ale dotyczy szerszej płaszczyzny instytucjonalnej oraz – co szczególnie istotne – koherencji systemu egzekwowania prawa konkurencji na rynku wewnętrznym UE. Wprawdzie dyrektywa ECN+ nie narzuca państwom członkowskim konkretnego modelu instytucjonalnego, który miałby być wdrożony w ramach jej implementacji, ale pośrednio może ona wpłynąć na sposób ukształtowania wewnętrznego funkcjonowania krajowych organów ochrony konkurencji. Dyrektywa daje, po pierwsze, wyraz założeniu, iż rozbieżności w funkcjonowaniu i zakresie gwarancji sprawiedliwości proceduralnej mogą negatywnie oddziaływać na spójność całego systemu egzekwowania prawa konkurencji UE. Po drugie zaś, dyrektywa *explicite* wiąże skuteczność i jednolitość stosowania art. 101 i 102 TFUE z niezależnością operacyjną krajowych organów ochrony konkurencji (*vide* motyw 17), stawiając wymagania co do bezstronności i niezależności organów egzekwujących prawo konkurencji. Można więc sądzić, że zanim upłynie czas na implementację dyrektywy (tj. do dnia 4. lutego 2021 r.), koniecznym stanie się szczegółowa analiza obecnie obowiązującego w Polsce systemu i rozważenie czy nie są wymagane zmiany, w szczególności w zakresie funkcjonowania organu egzekwującego prawo konkurencji w Polsce.

III. Monokratyczno-monistyczny organ ochrony konkurencji

W obecnie obowiązującym w Polsce modelu egzekucję całego systemu ochrony konkurencji i konsumentów sprawuje w Polsce jednoosobowo Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako centralny organ administracji rządowej. Nadzór nad jego działalnością sprawuje Prezes Rady Ministrów, który również powołuje Prezesa UOKiK spośród osób wyłonionych

² Wyr. ETPC z dnia 27.09.2009 r. w sprawie *A. Menarini Diagnostics S.r.l. v. Italy*, baza *Hudoc* 43509/08.

³ Wyr. ETPC z dnia 8.06.1976 r. w sprawie *Engel i in. v. Holandii*, baza *Hudoc* 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, nb. 82; zgodnie z tym wyrokiem dla rozstrzygnięcia czy dana sprawa ma charakter karny w rozumieniu art. 6 ust. 1 EKPC istotne są następujące przesłanki: a) klasyfikacja czynu w prawie krajowym; b) natura naruszenia oraz c) poziom surowości kary.

w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. W toku prac legislacyjnych nad ostatnią nowelizacją ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów rozważano jednak usunięcie konkursowego trybu wyboru piastuna urzędu, co spotkało się z zasadną krytyką środowisk akademickich i prawnych w toku konsultacji społecznych (zob. w szczególności: Stowarzyszenie Prawa Konkurencji, 2018, s. 3). Ostatecznie propozycje te zniknęły jednak z projektu ustawy nowelizującej⁴.

Od strony formalnej wszelkie działania Prezesa UOKiK w sferze ochrony konkurencji, w tym w szczególności wszczynanie postępowań, prowadzenie postępowania dowodowego (sfera inkwizycyjna) oraz wydawanie decyzji administracyjnych (sfera orzecznicza) realizowane są jednoosobowo. W praktyce działalność Prezes UOKiK wykonywana jest przez pracowników UOKiK, którzy podejmują określone czynności w toku postępowań. Projekt ostatecznej decyzji Prezesa UOKiK jest więc przygotowywany przez osoby odpowiedzialne za prowadzenie całego postępowania przy akceptacji dyrektorów departamentów odpowiedzialnych za ochronę konkurencji lub kontrolę koncentracji. Po przejściu konsultacji z Departamentem Prawnym i Departamentem Analiz Rynku projekt orzeczenia jest przekazywany Prezesowi UOKiK, do którego kompetencji należy wydanie decyzji. Można więc racjonalnie twierdzić, iż sposób procedowania spraw w ramach organizacji UOKiK podporządkowany jest polityce konkurencji oraz wytycznym formułowanym przez piastuna organu i przekazywanym w strukturach organu.

W przeszłości podnoszono, iż taki sposób funkcjonowania polskiego organu ochrony konkurencji pozwala na osiągnięcie homogeniczności oraz koherencji w decyzjach dotyczących praktyk ograniczających konkurencję, a także ich prawne i ekonomiczne wyważenie (Krasnodębska-Tomkiel, 2010). Takie stanowisko jest naturalnie trafne, gdy odnosi się je do problemu konsekwencji działania organu oraz przewidywalności jego rozstrzygnięć. Równocześnie jednak zarysowany powyżej sposób funkcjonowania polskiego organu ochrony konkurencji może budzić istotne zastrzeżenia, gdy postawi się pytanie o standardy konwencyjne.

Podstawowym problemem, który można zidentyfikować na gruncie obecnie obowiązujących przepisów ustrojowych, jest brak gwarancji instytucjonalnych niezależności organu. W literaturze krytkowane jest w szczególności poddanie Prezesa UOKiK nadzorowi ze strony Prezesa Rady Ministrów oraz powierzenie mu także wyboru Prezesa UOKiK (Król-Bogomilska, 2009, s. 5). W takich okolicznościach nie można, abstrakcyjnie oceniając, wykluczyć, iż wybór podyktowany będzie nie obiektywną oceną kryteriów, ale przewidywaną relacją w kierunku działania w sposób odpowiadający oczekiwaniom polityki konkurencji danego rządu. Określenie kompetencji nadzorczych Prezesa Rady Ministrów może również negatywnie oddziaływać na niezależność działania organu w sferze jego właściwości. Ryzyko budzącego kontrowersje wpływu jest widoczne w kontekście braku obecnie w ustawie zamkniętej listy przypadków, w których dopuszczalne jest odwołanie Prezesa UOKiK. Prezes Rady Ministrów może więc w każdej chwili odwołać piastuna organu, szczególnie w sytuacji, gdy sposób wykonywania przez niego powierzonych zadań nie będzie spójny z bieżącymi celami politycznymi lub gospodarczymi rządu.

Bezstronność polskiego organu ochrony konkurencji jest z kolei kwestionowana z uwagi na okoliczność, iż Prezes UOKiK pełni jednocześnie funkcję dochodzeniową, oskarżycielską

⁴ Na moment składania niniejszego artykułu nowelizacja uokik została uchwalona przez Sejm i przekazana do Senatu RP: [http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/3542_u/\\$file/3542_u.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/opinie8.nsf/nazwa/3542_u/$file/3542_u.pdf).

i orzecznicy, przy braku wewnętrznego rozdzielania działań w ramach struktur organu (Bernatt, 2011, s. 269 i n.).

O ile w innych państwach członkowskich UE wprowadzono pewne mechanizmy zapewniające przynajmniej częściowe rozdzielanie wskazanych funkcji, to w modelu monokratyczno-monistycznym brakuje choćby formalnego ich oddzielenia. W konsekwencji istnieje zagrożenie wywołania negatywnych skutków dla gwarancji sprawiedliwości proceduralnej co wpływa na postrzeganie rzetelności działań organu. W obecnej sytuacji nie można bowiem wykluczyć występowania na kolejnych etapach postępowania jednostronnej oceny faktów, dowodów i twierdzeń stron w sposób niewystarczająco krytyczny. Łączenie funkcji dochodzeniowej i orzeczniczej może nadto ograniczać wszechstronną ocenę okoliczności istotnych dla rozstrzygnięcia sprawy, która w modelach kolegialnych i dualistycznych zapewniona jest poprzez możliwość konfrontowania poglądów oraz wielość spojrzeń na dane zagadnienie. W modelu monokratyczno-monistycznym taka ocena jest istotnie ograniczona. Można też racjonalnie przyjąć, że decyzje podejmowane przez organy kolegialne mają nie tylko wielostronny charakter, lecz mogą także zapewniać możliwość uzyskania bardziej kompleksowej analizy niż w przypadku decyzji organów o strukturze monistycznej.

W piśmiennictwie wyrażono stanowisko, iż nawet pełna kontrola decyzji Prezesa UOKiK przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie jest wystarczająca dla zapewnienia funkcjonowaniu polskiego modelu egzekwowania prawa konkurencji ustroju, w którym podwyższone będą w szczególności standardy w obszarze gwarancji bezstronności i niezależności organu (podobnie Skoczny, 2011, s. 97). Podzielamy ten sceptycyzm i uważamy, że celowe i uzasadnione jest prowadzenie dyskusji nad reformą ustrojową, która powinna zmierzać w kierunku zastąpienia Prezesa UOKiK kolegialnym organem ochrony konkurencji.

IV. Proponowany kształt i zasady funkcjonowania kolegialnego organu ochrony konkurencji w Polsce

1. Dwa organy – jeden Urząd

Postulowana przez nas reforma polegająca na utworzeniu nowego organu kolegialnego odpowiedzialnego za realizację polityki ochrony konkurencji (Komisji Ochrony Konkurencji) wymaga w pierwszej kolejności rozważenia czy zasadne byłoby organizacyjne wydzielenie struktur urzędniczych zajmujących się sferą ochrony konkurencji od tych odpowiedzialnych za realizację obowiązków związanych z ochroną konsumentów. Innymi słowy – czy obecny Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów powinien zostać podzielony na dwie *nowe* instytucje – Urząd Komisji Ochrony Konkurencji oraz Urząd Ochrony Konsumentów?

Wskazane powyżej rozwiązanie niewątpliwie skutkowałoby utworzeniem wyspecjalizowanego organu, którego przedmiotem kompetencji byłoby wyłącznie egzekwowanie szeroko rozumianych przepisów publicznego prawa konkurencji. Można twierdzić, że całkowicie odrębny organizacyjnie organ zajmujący się ochroną konkurencji, przy zastosowaniu odpowiednich mechanizmów zabezpieczających, mógłby lepiej realizować wymóg niezależności od wpływów politycznych i innych wpływów zewnętrznych, o którym mowa w dyrektywie ECN+. Co istotne, wymóg ten dotyczy nie tylko organu jako takiego, lecz także wszystkich jego pracowników i osób, które realizują w praktyce uprawnienia organu ochrony konkurencji. Przy podziale organizacyjnym obszar ochrony

konkurencji byłby niezależny od ochrony konsumentów, która jest znacznie ściślej powiązana z polityką gospodarczą i społeczną administracji państwowej. Organy państwa znajdują się bowiem pod ciągłą presją opinii publicznej, domagającej się sprawności i skuteczności w zakresie ochrony konsumentów, co uwidoczniło się w związku z wykryciem kolejnych nadużyć względem konsumentów, w szczególności na rynkach finansowych. Nie można zatem pozostawić nierozwiązanej kwestii, że możliwe będzie takie ukształtowanie relacji pomiędzy organami administracyjnymi skupiającym w sobie uprawnienia ze sfer (i) ochrony konkurencji oraz (ii) ochrony konsumentów, w którym w ramach tej pierwszej sfery organ (piastun) i jego pracownicy będą cechowali się wymaganą prawem unijnym niezależnością, a w drugiej organ (piastun) ten będzie mógł realizować wypływające ze sfer rządowych oczekiwania (instrukcje) dotyczące polityki ochrony konsumentów. Okoliczności te mogą przemawiać za dokonaniem podziału UOKiK na dwa odrębne urzędy.

Należy jednak wskazać na potrzebę bardzo ostrożnego dokonywania zmian ustrojowych z uwagi na celowość ograniczania kolejnych instytucji jako przejawu krytycznie postrzeganego w Polsce rozrostu administracji. Utworzenie dwóch odrębnych podmiotów niewątpliwie zwiększyłoby też ogólne koszty funkcjonowania organów. Konieczne byłoby bowiem zwielokrotnienie wewnętrznych jednostek organizacyjnych odpowiedzialnych za obsługę administracyjną instytucji (dział kadr, biura organizacji i budżetu, jednostki odpowiedzialne za komunikację społeczną itd.), podczas gdy już obecnie UOKiK zmaga się z niedofinansowaniem nawet w obszarze realizacji merytorycznych zadań organu. Problematyczne mogłoby okazać się również rozdzielenie poszczególnych delegatur.

Mając powyższe na uwadze, proponujemy rozwiązanie, które w naszym przekonaniu pozwoli na swoiste pogodzenie wymienionych czynników. Uważamy bowiem, że możliwe jest pozostawienie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zasadniczo w jego obecnym kształcie, ale połączone z rozszerzeniem jego roli jako organu wspierającego dla dwóch formalnie odrębnych organów administracyjnych:

- (i) Komisji Ochrony Konkurencji – kolegialnego organu właściwego w sprawach ochrony konkurencji;
- (ii) Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów – jednoosobowego, centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach ochrony konsumentów, jednocześnie kierującego działalnością Urzędu i pracami Komisji Ochrony Konkurencji jako jej przewodniczący.

W dziedzinie ochrony konsumentów, podobnie jako to ma miejsce obecnie, Prezes UOKiK pozostałby centralnym organem administracji rządowej – w dalszym ciągu uprawnionym do jednoosobowego wydawania decyzji w sprawach dotyczących praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, niedozwolonych postanowień umownych, bezpieczeństwa produktów i jakości usług, a także podmiotem organizującym system pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich. Dotychczasowy model instytucjonalny polityki ochrony konsumentów wydaje się bowiem coraz lepiej spełniać swoją funkcję. W tym obszarze nie wymaga się również zagwarantowania tak wysokich – jak w przypadku ochrony konkurencji – standardów dotyczących niezależności oraz sprawiedliwości proceduralnej przysługujących stronom postępowań administracyjnych⁵. Jednocześnie pozostawienie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako jednostki

⁵ To rozróżnienie nie jest jednak całkowicie niekontrowersyjne i zasługuje na słuszną krytykę w szczególności w kontekście istotnego rozrostu praktyki stosowania przez Prezesa UOKiK, tzw. rekompensaty publicznej w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

zapewniającej obsługę codziennego funkcjonowania zarówno Komisji Ochrony Konkurencji, jak i Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie pociągnęłyby za sobą nadmiernych dodatkowych kosztów i trudności organizacyjnych. Jesteśmy świadomi, że rozwiązanie to nie jest doskonałe, ale w obecnej sytuacji dalej idące propozycje mogłyby zostać odrzucone jako zbyt rewolucyjne i obciążające finansowo oraz wizerunkowo. Jego wdrożenie byłoby jednak pierwszym krokiem w kierunku zmiany myślenia o funkcjonowaniu organu ochrony konkurencji, co w przyszłości mogłoby pozwolić na pełne wydzielenie dwóch osobnych organów.

2. Kompetencje i metody działania Komisji Ochrony Konkurencji

Nasza propozycja zakłada przekształcenie istniejącego monokratyczno-monistycznego modelu egzekwowania prawa konkurencji w model kolegialny poprzez utworzenie Komisji Ochrony Konkurencji – wieloosobowego, centralnego organu właściwego w sprawach ochrony konkurencji, w którym Prezes UOKiK pełniłby funkcję przewodniczącego z kompetencjami natury organizacyjnej, jak w szczególności kierowanie pracami i reprezentowanie Komisji na zewnątrz.

Do zadań Komisji Ochrony Konkurencji należałyby działania, jak m.in.: wydawanie decyzji w sprawach dotyczących porozumień ograniczających konkurencję, nadużywania pozycji dominującej, kontroli koncentracji, kompetencje w zakresie inicjowania postępowań wyjaśniających i antymonopolowych w poszczególnych sprawach oraz inne działania z zakresu ochrony konkurencji, które wykonuje obecnie jednoosobowo Prezes UOKiK. Decyzje w indywidualnych sprawach z zakresu ochrony konkurencji przybierałyby zatem formę uchwał Komisji.

Jednocześnie proponujemy wydzielenie dwóch katalogów uprawnień z zakresu ochrony konkurencji: (i) w pierwszym obligatoryjna byłaby decyzja w formie uchwały Komisji (np. rozstrzygnięcia co do istoty sprawy, w szczególności dotyczących najcięższych praktyk ograniczających konkurencję, kar nakładanych na osoby fizyczne, koncentracji oddziałujących w znaczącym stopniu na rynki właściwe itp.) w drugim zaś (ii) takich uprawnień, gdzie Komisja może przyznać kompetencje proceduralne i decyzyjne swoim poszczególnym członkom lub pracownikom Urzędu. Na wzór rozwiązań funkcjonujących w przypadku Komisji Nadzoru Finansowego proponujemy zapisanie w ustawie kompetencji dla Komisji do udzielania upoważnień dla Prezesa UOKiK, wiceprezesów UOKiK oraz pracowników UOKiK do podejmowania działań w zakresie właściwości Komisji, w tym do wydawania postanowień i decyzji administracyjnych. Szczegółowy rozdział kompetencji wymagałaby dodatkowej analizy, uwzględniającej charakter spraw, ale również ich liczbę w dotychczasowej praktyce funkcjonowania organu. W każdym razie za zasadne należy uznać udzielenie upoważnień do wydawania postanowień o wszczęciu postępowań wyjaśniających, antymonopolowych, postanowień dowodowych czy decyzji w zakresie koncentracji o niewielkim wpływie na rynki właściwe. Praktycznym skutkiem proponowanego modelu będzie zatem faktyczne rozdzielenie kompetencji inkwizycyjnych (wszczynanie i prowadzenie postępowań, zbieranie materiału dowodowego), które będą realizowane przez Prezesa UOKiK (lub wiceprezesów, upoważnionych pracowników) na podstawie stosownych upoważnień od kompetencji orzeczniczych (rozstrzygnięcia co do istoty sprawy), które co do zasady będą realizowane kolegialnie przez Komisję.

3. Skład i zasady powoływania Komisji Ochrony Konkurencji

Kwestią, która powinna podlegać szerokiej debacie jest liczba, skład i zasady powoływania poszczególnych członków Komisji Ochrony Konkurencji. Niewątpliwie skład takiego organu powinien zapewniać wyważoną reprezentację różnych grup interesariuszy zainteresowanych funkcjonowaniem sprawnego systemu ochrony konkurencji w Polsce, a przy tym reprezentujących odpowiedni poziom wiedzy i doświadczenia.

Nasza propozycja zakłada, że w składzie Komisji powinien znajdować się Prezes UOKiK pełniący w niej przede wszystkim funkcje organizacyjne i reprezentujący ją na zewnątrz, a nadto realizujący – na mocy stosownych upoważnień – wybrane kompetencje proceduralne i decyzyjne Komisji. W naszej ocenie należy utrzymać model, w którym Prezes UOKiK powoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów. Niemniej w celu wzmocnienia pozycji ustrojowej Komisji oraz samego Prezesa UOKiK i pełniejszej realizacji zasady niezależności organu ochrony konkurencji postulujemy wprowadzenie zasady kadencyjności oraz zamkniętego katalogu sytuacji, które usprawiedliwiają odwołanie Prezesa UOKiK ze stanowiska⁶. Uważamy ponadto, że do składu Komisji powinno również przynależeć dwóch wiceprezesów UOKiK odpowiedzialnych za praktyczną realizację powierzonych im sfer działalności organu antymonopolowego. Osoby te (Prezes oraz dwóch wiceprezesów) powinny stanowić stałą, zawodową część składu Komisji Ochrony Konkurencji.

Nie przesądzając liczby pozostałych, niezawodowych członków Komisji Ochrony Konkurencji, pod rozwagę poddajemy wprowadzenie do jej składu przedstawicieli innych organów państwa – Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów, ministra właściwego do spraw gospodarki, a być może również organów ustawodawczych: Sejmu i Senatu. Warto rozważyć również możliwość powołania do składu Komisji – przy czym jedynie z głosem doradczym – Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorstw (na temat instytucji zob. Lissoń, 2018) lub – przy zapewnieniu odpowiednich mechanizmów chroniących tajemnice przedsiębiorstw – przedstawicieli przedsiębiorców lub poszczególnych izb gospodarczych. Cenny wkład doradczy mogliby również wnieść przedstawiciele innych organów regulacyjnych – Komisji Nadzoru Finansowego, Prezesów Urzędów Regulacji Energetyki i Komunikacji Elektronicznej. W każdym jednak razie do składu Komisji powinny być powoływane jedynie osoby wyróżniające się wiedzą i doświadczeniem w zakresie ochrony konkurencji lub ekonomii.

V. Zalety proponowanego modelu – podsumowanie i wnioski

W naszym przekonaniu proponowany model instytucjonalnego ukształtowania organu ochrony konkurencji zapewni realizację wymogu niezależności i bezstronności organu ochrony konkurencji, a także wysoki poziom merytoryczny działalności orzeczniczej Komisji. Po pierwsze, utworzenie kolegialnego organu antymonopolowego, w którego skład będą wchodzić przedstawiciele egzekutywy, legislatury oraz organów regulacyjnych, umiejscowi go ustrojowo poza sferą organów administracji rządowej. W naszym przekonaniu uniezależni to przyszły, nowy organ ochrony konkurencji od bieżących wpływów politycznych i innych wpływów zewnętrznych. W praktyce

⁶ Kadencyjność i ograniczenie możliwości odwołania Prezesa UOKiK do określonych sytuacji znalazły się w projekcie nowelizacji ustawy proceduralnej na przełomie 2018 i 2019 r., jednak zostały z niego usunięte w toku prac legislacyjnych. Można jednak podejrzewać, iż temat ten powróci wraz z implementacją dyrektywy ECN+.

dokona się zatem implementacja dyrektywy ECN+ w zakresie wymogu niezależności organu antymonopolowego.

Po drugie, należy wskazać, że utworzenie kolegialnego organu ochrony konkurencji, w którym dojdzie do faktycznego rozdzielania funkcji inkwizycyjnych i orzeczniczych, zapewni realizację w praktyce zasad sprawiedliwości proceduralnej wynikających z art. 6 EKPC, w tym w szczególności prawa do rzetelnego procesu w sferze oceny praktyk ograniczających konkurencję. Warto przypomnieć, że w orzecznictwie ETPCz dopuszcza się rozpoznawanie pewnych spraw natury karnej przez organy o charakterze administracyjnym, z zastrzeżeniem, że organy te powinny w jak najszerszym stopniu zapewniać bezstronność i niezależność. Jak już wyżej zauważyliśmy, w obecnym stanie prawnym Prezes UOKiK nie zapewnia bezstronności instytucjonalnej ze względu na zunifikowanie funkcji inkwizycyjnych i orzeczniczych. Wdrożenie proponowanych rozwiązań organizacyjnych, w których czynności związane z prowadzeniem postępowań (czynności materialno-techniczne, prowadzenie postępowań dowodowych) zostaną przypisane poszczególnym członkom Komisji lub pracownikom Urzędu, a działalność w zakresie wydawania rozstrzygnięć co do istoty sprawy Komisji Ochrony Konkurencji, zapewni natomiast rozdzielanie działalności dochodzeniowej od orzeczniczej.

Po trzecie, zwracamy uwagę, że zróżnicowany skład Komisji zapewni przekazywanie wiedzy i doświadczeń w zakresie prawa konkurencji oraz ekonomii od szerszego grona środowisk eksperckich. Jak podkreślono powyżej, z jednej strony w obecnym stanie prawnym całość działalności inkwizycyjnej i orzeczniczej realizowana jest jednoosobowo przez Prezesa UOKiK, z drugiej zaś – brakuje narzędzi bądź instytucji prawnych, które w sprawny sposób zapewniałyby organowi ochrony konkurencji dostęp do niektórych informacji rynkowych, eksperckiej wiedzy czy też szczególnych (nowatorskich) poglądów na realizowaną politykę ochrony konkurencji. W naszym przekonaniu utworzenie Komisji może zmienić ten stan rzeczy i dodatkowo usprawnić działanie organu antymonopolowego – w szczególności w wymiarze jakościowym. Koniecznym byłoby zatem zapisanie w ustawie wysokich wymogów w zakresie wiedzy i doświadczenia dla kandydatów na członków Komisji Ochrony Konkurencji. Wprowadzenie do składu Komisji osób cechujących się wiedzą i doświadczeniem z zakresu ochrony konkurencji lub ekonomii umożliwi korzystanie ze specjalistycznej wiedzy takich osób, niezbędnej dla profesjonalnego wykonywania zadań Komisji z zakresu ochrony konkurencji. Dzięki takiemu rozwiązaniu środowiska profesjonalne i naukowe uzyskają możliwość pośredniego wpływania na działalność organu ochrony konkurencji, co może przełożyć się na podnoszenie jakości uzasadnień decyzji i budowanie zaufania do organu administracji, a także redukcję liczby odwołań od decyzji organu do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Racjonalność takich oczekiwań potwierdza piśmiennictwo, w którym wskazuje się, iż kolegialność organu ochrony konkurencji pozytywnie wpływa na jego fachowość, gdyż jego członkami mogą być osoby dysponujące odpowiednią specjalizacją i doświadczeniem praktycznym (Skoczny, 2011, s. 95).

Mając na uwadze okoliczność, że jednym z podstawowych celów prawa ochrony konkurencji jest zapewnienie dobrobytu konsumentów, za korzystne rozwiązanie należy też uznać powiązanie sfery ochrony konkurencji i ochrony konsumentów w osobie Prezesa UOKiK, działającego równocześnie jako przewodniczący Komisji i organ właściwy w sprawach ochrony konsumentów. Dzięki takiemu ukształtowaniu organów otwarta zostanie droga dla lepszego uwzględnienia interesów konsumentów także w sprawach antymonopolowych.

Odnośząc się w końcu do pomysłu rozszerzenia grona członków Komisji o osoby występujące w niej w charakterze doradczym – przedstawicieli innych organów regulacyjnych oraz Rzecznika MŚP, zwracamy uwagę, że środowiska przedsiębiorców – w szczególności małych i średnich – niejednokrotnie dysponują wiedzą o negatywnych zjawiskach ujawniających się na poszczególnych rynkach, ale brak jest im efektywnych narzędzi obrony ich praw. W wielu przypadkach MŚP nie decydują się na składanie zawiadomień do Prezesa UOKiK o podejrzeniu stosowania przez innego przedsiębiorcę praktyk ograniczających konkurencję w obawie przed działaniami odwetowymi. Organ antymonopolowy może więc nie uzyskać wiedzy o antykonkurencyjnych działaniach podmiotów dominujących czy też negatywnej sytuacji na poszczególnych rynkach. Przekazywanie takich informacji do Komisji za pośrednictwem Rzecznika MŚP może być stąd bardziej efektywnym narzędziem zbierania informacji o rynku i stawać się impulsem do przeprowadzenia przez Komisję pogłębionych badań określonego sektora.

Z kolei dzięki obecności przedstawicieli organów regulacyjnych Komisja Ochrony Konkurencji mogłaby prowadzić komplementarną politykę regulacyjną oraz wykorzystywać wiedzę sektorową, w szczególności przy ocenie spraw antymonopolowych dotyczących rynków regulowanych o szczególnym znaczeniu dla gospodarki krajowej.

Bibliografia

- Baran, M. i Doniec, A. (2012). EU Courts' Jurisdiction over and Review of Decisions Imposing Fines in EU Competition Law. *YARS*, 5(6).
- Bernatt, M. (2011). *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.
- Bernatt, M. (2012). Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów – potrzeba nowelizacji. Perspektywa sprawiedliwości proceduralnej. *iKAR*, 1(1).
- Bernatt, M. (2019). Niezależność polskiej administracji. Czas zmian. *Rzeczpospolita*, 8 luty. Pozyskano z: <https://www.rp.pl/Opinie/302089956-Maciej-Bernatt-Niezalezosc-polskiej-administracji-Czas-zmian.html>.
- Błachnio-Parzych, A. (2012). The Nature of Responsibility of an Undertaking in Antitrust Proceedings and the Concept of 'Criminal Charge' in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights. *YARS*, 5(6).
- Dudzik, S. (2015). Kontrola koncentracji w świetle ostatnich zmian ustawowych. *iKAR*, 2(4).
- Janusz, R., Sachajko, M. i Skoczny, T. (2001). Nowa ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. *Kwartalnik Prawa Publicznego*, 1(3).
- Kowalik-Bańczyk, K. (2012). *Prawo do obrony w unijnych postępowaniach antymonopolowych w kierunku unifikacji standardów proceduralnych w Unii Europejskiej*. Warszawa: Wolters Kluwer business.
- Krasnodębska-Tomkiel, M. (2010). Procedural Fairness. OECD Working Party No. 3 on Cooperation and Enforcement 16 February 2010. Prezentacja. UOKiK. Pozyskano z: https://www.uokik.gov.pl/aktualnosc.php?news_id=1934.
- Król-Bogomiłska, M. (2009). Kierunki najnowszych zmian polskiego prawa antymonopolowego. *EPS*, czerwiec.
- Król-Bogomiłska, M. (2013). *Zwalczanie karteli w prawie antymonopolowym i karnym*. Warszawa: Scholar.
- Lissoń, P. (2018). Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców: ombudsman czy organ administracji rządowej? *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 4.

- Skoczny, T. (2011). Instytucjonalne modele wdrażania reguł konkurencji na świecie – wnioski dla Polski. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 2.
- Stefaniuk, M. (2010). Pozycja ustrojowa centralnego organu administracji rządowej w Polsce (na przykładzie Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów). *Studia Iuridica Lublinensia*, 13.
- Stowarzyszenie Prawa Konkurencji. (2010). Stanowisko dot. Projektu z 25 października 2018 r. USTAWA z dnia ... o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw. Pozyskano z: <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12317508/12544413/12544416/dokument367028.pdf> (05.11.2018).
- Wils, W.P.J. (2014). The compatibility with fundamental rights of the EU antitrust enforcement system in which the European Commission acts both as investigator and as first-instance decision maker. *World Competition*, 37(1), March. Pozyskano z: <https://www.ssrn.com/index.cfm/en/>.