

Małgorzata Sieradzka*

Instrumenty ochrony konsumentów w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 r. – potrzeba zmian?

Spis treści:

- I. Wprowadzenie
- II. Wpływ braku definicji zbiorowych interesów konsumentów na postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów
 1. Pojęcie „zbiorowy interes konsumentów”
 2. Poszukiwanie właściwej (odpowiedniej) definicji zbiorowych interesów konsumentów
- III. Znaczenie decyzji zobowiązującej w postępowaniach w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów
 1. Istota decyzji zobowiązującej
 2. Ocena propozycji wprowadzenia nowych obowiązków w decyzjach zobowiązujących
- IV. Charakter prawny zawiadomienia dotyczącego podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów
- V. Fikcja ugody w postępowaniu przed Prezesem UOKiK
- VI. Terminy zakończenia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów
- VII. Podsumowanie

Streszczenie:

Celem artykułu jest szczegółowe zaprezentowanie tych przepisów konsumenckich uokik z 2007 r., które wymagają pilnej zmiany oraz jej uzasadnienie. Pozwoli to udzielić odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie i jak szczegółowo powinna przebiegać zmiana przepisów konsumenckich w tej ustawie. Zwłaszcza, że główne założenia projektowanej nowelizacji nie zawierają zmian w zakresie materialnych i proceduralnych przepisów konsumenckich, a jedynie zaakcentowanie, iż zmiany w innych przepisach (co dotyczy także przepisów konsumenckich) mają na celu wyeliminowanie niespójności redakcyjnych i wątpliwości interpretacyjnych.

Słowa kluczowe: instrumenty ochrony konsumentów; zbiorowe interesy; praktyki

I. Wprowadzenie

Już ponad pięcioletni okres funkcjonowania ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 r. (uokik z 2007 r.) pozwala ocenić skuteczność jej przepisów. Zaangażowanie organu antymonopolowego w realizację celów ustawy, a także doświadczenie podmiotów ją stosujących pozwoliło wypracować stanowisko w zakresie potrzeby zmian jej przepisów. W tym przedmiocie jednak pojawia się zasadnicze pytanie, **jakie zmiany powinny zostać wprowadzone?** Nasuwa się także kolejne

* Dr nauk prawnych, adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uczelni Łazarskiego w Warszawie, współpracownik Kancelarii Adwokackiej K. Wawrzaszek-Kosmalska.

pytanie – **jak głęboko powinna sięgać ingerencja?** Odpowiedź na postawione pytania wydawała by się prosta, gdyby postulaty zmian, zgłaszane przecież przez różne podmioty, były tożsame. Tak jednak nie jest. Konieczne zatem staje się przedstawienie zmian zaproponowanych przez urząd antymonopolowy oraz dokonanie ich wnikliwej analizy.

Przedmiotem dalszych rozważań stanie się ocena zmian¹ przepisów konsumenckich². Z uwagi na zawężenie przedmiotu artykułu wyłącznie do zmian przepisów konsumenckich niezbędne staje się poprzedzenie dalszych rozważań przedstawieniem celu ich rewizji. W Projekcie założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów³ wskazuje się, że „Celem projektowanej nowelizacji ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁴ jest wdrożenie rozwiązań wzmacniających polski system ochrony konkurencji i konsumentów, wpływających na większą skuteczność obecnie obowiązujących regulacji (...) oraz na uproszczenie i skrócenie procedur, zwłaszcza w zakresie kontroli koncentracji, jak również eliminujących wątpliwości interpretacyjne wynikłe w toku stosowania aktualnie funkcjonujących przepisów. Analiza efektywności instrumentów prawa antymonopolowego i ochrony konsumentów (...), dokonana na podstawie doświadczeń zebranych w toku 5 lat stosowania przepisów ww. ustawy, a także rozwój instytucji prawnych służących lepszemu działaniu prawa ochrony konkurencji w innych systemach prawnych, w szczególności w systemach prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej, wskazują na potrzebę dokonania ww. nowelizacji”.

Pomimo zaakcentowania potrzeby usunięcia wątpliwości interpretacyjnych wynikłych w toku stosowania aktualnie funkcjonujących przepisów, co dotyczy także ochrony konsumentów, szczegółowa analiza założeń mocno rozczarowuje. Zmiany bowiem nie tylko nie usuwają większości wątpliwości interpretacyjnych pojawiających się w czasie stosowania przepisów uokik z 2007 r., ale także nie uwzględniają kluczowych dla praktyki orzeczeń⁵.

Biorąc pod uwagę *projekt założeń* oraz potrzebę wpływu na kształt przepisów konsumenckich, które powinny być objęte projektowaną nowelizacją uokik z 2007 r., konieczne staje się przedstawienie zmian pożądaných oraz uzasadnienie ich znaczenia dla skutecznej ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Zmiany te mają znaczenie także dla przedsiębiorców, gdyż eliminują wątpliwości interpretacyjne i zapewniają większą transparentność przepisów prawnych .

II. Wpływ braku definicji zbiorowych interesów konsumentów na postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

1. Pojęcie „zbiorowy interes konsumentów”

Problemy definicyjne związane z wykładnią pojęcia „zbiorowe interesy konsumentów” oraz „godzenie w zbiorowe interesy konsumentów”⁶ pozostają wciąż otwartą kwestią. Pomimo bowiem tego,

¹ Zmiany te zostały zaprezentowane w Opinii przygotowanej przez Grupę Roboczą CARS.

² Dla potrzeb artykułu posługuję się pojęciem przepisy konsumenckie, którym obejmuję materialne i procesowe przepisy uokik dotyczące ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

³ Opublikowane 15.05.2012 r. (dalej jako: Projekt założeń).

⁴ Dz.U. Nr 50, poz. 331, z późn. zm. (dalej jako: uokik lub uokik z 2007 r.).

⁵ M.in.: wyroku SN z 2.07.2009 r., III SK 10/09; wyroku SOKiK z 2.05.2009 r., XVII Ama 98/08; wyroku SA w Warszawie z 2.06.2010 r., VI ACa 1323/09; postanowienia NSA w Warszawie z 12.07.2011 r., II GSK 1035/11.

⁶ Na temat wykładni pojęcia „godzenie w zbiorowe interesy konsumentów” zob. M. Sieradzka, *Glosa do wyroku SA w Warszawie z dnia 2 czerwca 2009 r., VI ACa 1323/09 – aprobująca*, LEX./el.

iz praktyka ukazuje trudności wynikające z braku definicji pojęcia „zbiorowy interes konsumentów”, polski ustawodawca nie podejmuje kroków w kierunku uregulowania tej sytuacji. W prawie polskim nadal brak legalnej (normatywnej) definicji pojęcia „zbiorowy interes konsumentów”.

Już na wstępie do dalszych rozważań należy negatywnie ocenić brak definicji zbiorowych interesów konsumentów. Z jednej strony pojawia się bowiem pytanie o skuteczną ochronę tych interesów, jeśli ustawa nie definiuje podmiotu chronionego. Z drugiej strony brak wykładni tego pojęcia utrudnia, czy wręcz uniemożliwia przedsiębiorcy ocenę, czy stosowana praktyka narusza indywidualne, grupowe, czy też zbiorowe interesy konsumentów, a w konsekwencji, czy podlega regulacjom uokik.

W art. 24 ust. 3 uokik z 2007 r. nie ma definicji zbiorowych interesów konsumentów. Wskazany przepis to w istocie definicja negatywna sprowadzająca się do wyłączenia „tego”, co tym interesem nie jest. Omawiany przepis brzmi: „nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma indywidualnych interesów konsumentów”. Brak definicji zbiorowych interesów konsumentów wywołuje praktyczne trudności⁷. Organ antymonopolowy jest zobligowany w każdym przypadku wszczęcia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wykazać, iż: 1) doszło do naruszenia (zagrożenia) tych interesów; 2) praktyka stosowana przez przedsiębiorcę (w rozumieniu przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów) jest bezprawna. Stwierdzenie naruszenia art. 24 ust. 1 i 2 uokik z 2007 r. wymaga kumulatywnego spełnienia powyższych przesłanek. Prezes UOKiK w każdej decyzji wydawanej w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów akcentuje brak definicji pojęcia zbiorowych interesów konsumentów. Przy ustalaniu jego treści odwołuje się do orzecznictwa sądowego i poglądów doktryny. Prezes UOKiK jest zobligowany w każdym postępowaniu ustalać treść tego interesu. Poza tym pojawia się problem kwalifikacji interesu grupy (np. poszkodowanych, którzy zawarli umowę z dostawcą wody na określonym obszarze). Zarysowuje się zatem problem rozgraniczenia interesu grupy konsumentów, podlegającego ochronie na gruncie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (roszczenia z tytułu złamania reguł konkurencji) od interesu zbiorowego, który w pewnych okolicznościach może obejmować interes grupy konsumentów.

2. Poszukiwanie właściwej (odpowiedniej) definicji zbiorowych interesów konsumentów

Podmiotem chronionym na gruncie prawa antymonopolowego jest konsument rozumiany abstrakcyjnie; zbiorowe interesy konsumentów nie stanowią bowiem sumy, a nawet wielokrotności interesów indywidualnych. Chodzi o interes zbiorowości, czyli nieograniczonej liczby podmiotów, których nie da się zidentyfikować. Bezprawne działania przedsiębiorcy dotyczą zatem zbiorowości, ale – co z tego wynika – są w stanie dotknąć każdego członka tej zbiorowości. Cechą charakterystyczną zbiorowości konsumentów jest brak identyfikacji konsumentów – indywidualizacji adresata. Interes zbiorowy jest czymś więcej niż tylko interesem wielu konsumentów poszkodowanych wskutek stosowania przez przedsiębiorcę bezprawnych praktyk. W swoich publikacjach podkreślam konieczność zdefiniowania tego pojęcia, na potrzeby postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów⁸. Zwłaszcza, że Prezes UOKiK korzysta wprost z tej definicji zbiorowych interesów

⁷ Zob. również: decyzja Prezesa UOKiK z 20.12.2010 r., RWR 32/2010; decyzja Prezesa UOKiK z 20.12.2008 r. nr 33/2008, s. 24; decyzja Prezesa UOKiK z 20.12.2010 r. RBG 20/2010, s. 15; decyzja Prezesa UOKiK z 19.12.2011 r., RBG 26/2011; A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 541; D. Miąsik [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów pod red. T. Skocznego*, Warszawa 2009, s. 943-1059; C. Banasiński, E. Piontek, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 423

⁸ Zob. M. Sieradzka, *Wykładnia pojęcia „zbiorowy interes konsumentów” na tle orzecznictwa*, Glosa 2008, Nr 3, s. 102, M. Sieradzka [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa...*, s. 645 i n.; M. Sieradzka, *Glosa do wyroku SA w Warszawie z 2.06.2010 r.*, VI ACa 1323/09 – aprobująca, LEX/el., nr 127996.

konsumentów (np. decyzja z 16 lipca 2011 r. RWR nr 16/2011): „zbiorowy interes konsumentów (...) oznacza interes szerokiego kręgu (nieindywidualizowanych co do liczby i tożsamości) konsumentów – zarówno aktualnych, jak i potencjalnych – adresatów bezprawnych praktyk stosowanych przez przedsiębiorcę oraz interesy grupy konsumentów, która jest dostatecznie liczna i charakteryzuje się wspólną cechą”⁹. Za zasadnością prawnego zdefiniowania kategorii zbiorowych interesów konsumentów przemawia także definicja tych interesów zawarta w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) z dnia 27 października 2004 r. nr 2006/2004 w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów. Artykuł 3 lit. k) tego rozporządzenia definiuje zbiorowe interesy konsumentów jako „interesy pewnej liczby konsumentów, które doznały lub mogą doznać uszczerbku w wyniku naruszenia”.

Warto także pamiętać, że zmieniające się warunki obrotu gospodarczego, w tym pojawiające się nowe rodzaje naruszeń interesów konsumentów, wymuszają konieczność szerszego spojrzenia na problematykę praktyk godzących w zbiorowe interesy konsumentów¹⁰. Ich definiowanie nie może opierać się na sztywnych kryteriach (w postaci przesłanki nieograniczonego kręgu adresatów tych praktyk) niedostosowanych do zmieniających się warunków rynkowych. W wielu sytuacjach bowiem ocena bezprawnych praktyk przedsiębiorców, z uwagi na zasięg terytorialny, czy też charakter stosunku prawnego będzie utrudniona. Bowiem bezprawne praktyki przedsiębiorców mogą godzić w krąg, grupę podmiotów. Nie oznacza to jednak, iż nie mogą zostać zakwalifikowane jako praktyki godzące w zbiorowe interesy konsumentów. Adresatem praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów może bowiem stać się grupa konsumentów – kategoria lub zbiór konsumentów o pewnych cechach.

W związku z powyższym pozostawienie art. 24 ust. 3 uokik z 2007 r. w aktualnym kształcie definicji negatywnej należy ocenić krytycznie. Warto także pamiętać o konflikcie w interpretacji tego pojęcia, który zarysowuje się pomiędzy organem antymonopolowym a przedsiębiorcą w trakcie postępowania w sprawie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Pożądane zatem staje się zamieszczenie w art. 24 ust. 3 ustawy definicji zbiorowego interesu konsumentów o treści: „Zbiorowy interes konsumentów oznacza interes szerokiego kręgu (nieindywidualizowanych co do liczby i tożsamości) konsumentów – zarówno aktualnych, jak i potencjalnych – adresatów bezprawnych praktyk stosowanych przez przedsiębiorcę oraz interesy grupy konsumentów, która jest dostatecznie liczna i charakteryzuje się wspólną cechą”.

III. Znaczenie decyzji zobowiązującej w postępowaniach w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

1. Istota decyzji zobowiązującej

W Projekcie założeń zauważa się potrzebę doprecyzowania przepisów dotyczących decyzji zobowiązaniowych (s. 28). Proponuje się, aby zobowiązania dotyczyły nie tylko zapobieżenia naruszeniom, lecz także obejmowały usunięcie skutków naruszeń. Poza tym optuje się za wprowadzeniem

⁹ Zob.: M. Sieradzka, *Wykładnia pojęcia „zbiorowy interes konsumentów”...*, op. cit., s. 102; M. Sieradzka [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa...*, s. 645 i n.; M. Szydło, *Publicznoprawna ochrona zbiorowych interesów konsumentów*, MoP 2004, nr 17, s. 791; D. Miąsik [w:] T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), *Ustawa...*; C. Banasiński, E. Piątek (red.), *Ustawa...* Zob. też: wyrok SN z 29.5.2001 r., I CKN 1217/98, OSN 2002/1, poz. 13; wyrok SN z 28.1.2002 r. I CKN 112/99, OSNC 2002/11, poz. 144; wyrok SN z 12.09.2003 r. I CKN 504/01, niepubl.; wyrok SN z 22.02.2004 r., III SK 2/04, OSNP 2004/19, s. 349; wyrok Sądu Antymonopolowego z 24.01.1991 r., XV Amr 8/90, Wokanda 1992, nr 2, s. 39 i n.; decyzja Prezesa UOKiK z 6.3.2006 r. nr RGD-5/2006, Dz. Urz. UOKiK z 2006/2, poz. 61.

¹⁰ Zob. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 02.06.2010 r., VI ACA 1323/09 oraz głosę do tego wyroku – M. Sieradzka, *Glosa do wyroku Sądu Apelacyjnego...*

możliwości nałożenia na przedsiębiorcę obowiązków publikacyjnych w decyzjach zobowiązaniowych w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (o czym poniżej). Projektowana nowelizacja nie uwzględnia jednak wszystkich pożądaných zmian, które powinny dotyczyć: 1) okoliczności branych pod uwagę przy wydawaniu decyzji zobowiązujących, 2) doprecyzowania ustępu 6 art. 28 uokik z 2007 r., poprzez dodanie wyrazu „albo zmienić”¹¹.

Możliwość wydania decyzji zobowiązującej jest specyficznym środkiem zmierzającym niejako do polubownego rozstrzygnięcia powstałego sporu¹². *Ratio legis* art. 28 ust.1 ustawy stanowi, że jeżeli w toku postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zostanie uprawdopodobnione – na podstawie okoliczności sprawy, informacji zawartych w zawiadomieniu, o którym mowa w art. 100 ust. 1, lub innych informacji będących podstawą wszczęcia postępowania – że przedsiębiorca stosuje praktykę, o której mowa w art. 24, a przedsiębiorca, któremu jest zarzucane naruszenie tego przepisu, zobowiąże się do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zapobieżenia tym naruszeniom, Prezes Urzędu może, w drodze decyzji, nałożyć obowiązek wykonania tych zobowiązań. W świetle powyższego przepisu wydaje się, że wystarczającą przesłanką wydania decyzji w oparciu o art. 28 uokik z 2007 r. jest zobowiązanie się przez przedsiębiorcę w trakcie postępowania do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zapobieżenia tym naruszeniom zbiorowych interesów konsumentów. Artykuł 28 ustawy nie zawiera przesłanek, którymi powinien kierować się Prezes UOKiK przy wydawaniu decyzji zobowiązującej. Tym samym wydanie decyzji zobowiązującej jest fakultatywne. **Czy zatem można przyjąć, że przy wydawaniu decyzji zobowiązującej Prezes UOKiK powinien kierować się jedynie gotowością współpracy zgłoszoną przez przedsiębiorcę [(przedsiębiorca zobowiąże się do (...))].** Ustawodawca bowiem nie określił w art. 28 uokik z 2007 r. przesłanek, którymi powinien kierować się Prezes UOKiK przy jej wydawaniu. Należy jednak zwrócić uwagę na konstrukcję powołanego przepisu, w którym ustawodawca użył zwrotu „organ może w drodze decyzji (...)”. Wskazana konstrukcja, to nic innego jak uznanie administracyjne, które przyznaje organowi administracji swobodę w wydaniu rozstrzygnięcia. Trzeba jednak pamiętać, że „owa” swoboda organu nie jest ograniczona – odbywa się bowiem w granicach prawa. Ramy prawne uznania zakreśla przepis art. 28 ust. 1 uokik z 2007 r., na podstawie którego Prezes UOKiK ocenia, czy istnieją podstawy do jego zastosowania. W związku z tym, że wskazany przepis, jako podstawa zakończenia postępowania jest wyjątkowo korzystny dla przedsiębiorcy (brak możliwości nałożenia kar pieniężnych, publikacji decyzji), organ antymonopolowy jest zobligowany do szczegółowego badania stanu faktycznego sprawy. Wydaje się zatem, że przy wydawaniu tej decyzji Prezes UOKiK nie może oprzeć się wyłącznie na gotowości współpracy przedsiębiorcy. Pod uwagę powinny być bowiem brane także stwierdzone nieprawidłowości, ich rodzaj i powszechność naruszeń. Może się bowiem zdarzyć, że pomimo gotowości współdziałania z organem antymonopolowym, z uwagi na inne okoliczności np. rodzaj stwierdzonych nieprawidłowości, ich powszechność, wydanie decyzji z art. 28 uokik z 2007 r. stanie się niecelowe. W związku z powyższym pożądanę byłoby wskazanie okoliczności, które będą brane przez Prezesa UOKiK pod uwagę przy wydawaniu

¹¹ Na temat tej zmiany zob. szeroko J. Sroczyński, *Naruszenie zbiorowych interesów konsumentów: decyzja zobowiązująca (uwagi praktyczne oraz de lege ferenda)*, iKAR 2010, 1(1).

¹² Tak uważa większość przedstawicieli doktryny; zob. m.in.: D. Miąsik [w:] T. Skoczny, A. Jurkowska, D. Miąsik (red.), *Ustawa...*, s. 735 in.; K. Mrzyglód: *Decyzja zobowiązująca w prawie konkurencji UE, cz. I i II*, Europejski Przegląd Sądowy 2010, Nr 2-3, s. 15; A. Gill, M. Swora, *Decyzja zobowiązująca jako metoda rozwiązywania sporów w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Kwartalnik Prawa Prywatnego 2005, Nr 3, s. 128; M. Sieradzka [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa...*, op. cit., s. 679 i n.; M. Szydło, *Publicznoprawna ochrona zbiorowych interesów konsumentów*, MoP 2004, Nr 17, s. 791 i n.; J. Sroczyński, *Naruszenie zbiorowych interesów konsumentów...*, op. cit., s. 101 i n.

decyzji zobowiązującej. Zwłaszcza, że obecna konstrukcja przepisu może nasuwać błędne przekonanie, że jedyną przesłanką do jej wydania jest gotowość przedsiębiorcy do współpracy z Prezesem UOKiK¹³. Zmiana konstrukcji art. 28 ust. 1 uokik z 2007 r. usunęłaby wątpliwości w tym zakresie i jednocześnie ograniczyłaby liczbę wnoszonych odwołań.

Na podstawie charakteru decyzji zobowiązującej możemy wyróżnić dyrektywy, którymi powinien kierować się (uwzględnić je) organ antymonopolowy przy jej wydawaniu. Należą do nich w szczególności: rodzaj stwierdzonych naruszeń, okoliczności naruszenia zbiorowych interesów konsumentów oraz gotowość współdziałania przedsiębiorcy.

W związku z powyższym pożądanym byłoby dodanie ustępu 1a o treści „**Przy wydawaniu decyzji, o której mowa w art. 28 ust. 1, Prezes UOKiK powinien uwzględnić w szczególności: rodzaj stwierdzonych naruszeń, okoliczności naruszenia zbiorowych interesów konsumentów oraz gotowość współdziałania przedsiębiorcy**”.

2. Ocena propozycji wprowadzenia nowych obowiązków w decyzjach zobowiązujących

Wydanie decyzji zobowiązującej do podjęcia określonych działań zmierzających do zapobieżenia naruszeniom zbiorowych interesów konsumentów jest bardzo korzystne dla przedsiębiorcy. Jej istotą jest ograniczenie do minimum obowiązków nakładanych na przedsiębiorcę. Prezes UOKiK nakłada bowiem w decyzji obowiązek wykonania określonych zobowiązań oraz składania w wyznaczonym terminie informacji o stopniu realizacji przyjętych zobowiązań¹⁴. W *Projekcie założeń* zauważa się potrzebę doprecyzowania przepisów dotyczących decyzji zobowiązaniowych (s. 28). Proponuje się, aby zobowiązania dotyczyły nie tylko zapobieżenia naruszeniom, lecz także usunięcia skutków naruszeń. Poza tym optuje się za wprowadzeniem możliwości nałożenia na przedsiębiorcę obowiązków publikacyjnych w decyzjach zobowiązaniowych w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Biorąc pod uwagę podstawy wydania tej decyzji (przedstawione powyżej) oraz korzyści dla organu antymonopolowego i przedsiębiorcy wynikające z jej wydania, należy ocenić zmiany art. 28 uokik z 2007 r. proponowane przez UOKiK.

Już na wstępie warto wskazać, że „uznaniowość decyzji zobowiązującej nakłada na Prezesa UOKiK obowiązek uwzględnienia przepisu art. 1 ust. 1, który określa kwestię przeciwstawiania interesu publicznego i prywatnego”¹⁵. Wydanie decyzji zobowiązującej z art. 28 uokik z 2007 r. jest fakultatywne. **Czy zatem proponowana zmiana w kierunku „upodobnienia” decyzji zobowiązującej do innych decyzji wydawanych w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest potrzebna?** Zanim udzielona zostanie odpowiedź warto wskazać pogląd J. Sroczyńskiego, który zauważa, iż „(...) korzystnym dla przedsiębiorcy efektem decyzji zobowiązującej jest wyłączenie, na podstawie art. 28 ust. 4 uokik z 2007 r., możliwości zastosowania przez Prezesa UOKiK dodatkowych środków o charakterze restytucyjnym, jakim jest nakaz usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów oraz prewencyjno-edukacyjnym, jakim jest nakaz publikacji decyzji w całości lub części na koszt przedsiębiorcy”. Odnosząc się do zaproponowanych zmian należy wskazać, że wprowadzenie w decyzji zobowiązującej zobowiązania w zakresie

¹³ Wyrok SOKiK z 25.05.2009 r. XVII Ama 98/08, Dz.Urz.UOKiK 2009, nr 3, s.100.

¹⁴ Zob. np. decyzję Prezesa UOKiK z 9.02.2007 r., nr RŁO 6/2007. Zob. także na temat decyzji z art. 28 ustawy: C. Banasiński i. Wesołowska, *Ochrona zbiorowych interesów konsumentów* [w:] C. Banasiński (red.), *Standardy wspólnotowe w polskim prawie ochrony konsumenta*, Warszawa 2004, s. 288; M. Sieradzka, *Komentarz do art. 28 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, LEX 2008/el.; A. Gill, M. Swora, *Decyzja zobowiązująca...*, s. 118 i n.

¹⁵ Wskazują na to A. Gill, M. Swora, *Decyzja zobowiązująca...*, s. 131.

usunięcia skutków praktyki naruszającej zbiorowe interesy jest z punktu widzenia ochrony interesów konsumentów korzystną regulacją i przyczyni się do zwiększenia jej skuteczności. Natomiast stworzenie możliwości nałożenia przez Prezesa UOKiK na przedsiębiorcę obowiązków publikacyjnych w decyzjach zobowiązujących godzi w ich charakter. Bowiernakaz publikacji decyzji w środkach masowego przekazu może stanowić dla przedsiębiorcy koszt porównywalny z karą pieniężną¹⁶, której przecież nie orzeka się w decyzji zobowiązującej.

IV. Charakter prawny zawiadomienia dotyczącego podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

Zawiadomienie ma charakter niewiążący, co znajduje potwierdzenie w rezygnacji z wszczynania postępowań antymonopolowych oraz w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów na wniosek. Każdy może zgłosić Prezesowi UOKiK na piśmie zawiadomienie dotyczące podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów¹⁷. Jednak w uokik 2007 r. nie przepisu, który wyraźnie wskazuje na niewiążący charakter zawiadomienia. Zawiadomienie o podejrzeniu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów ma charakter niewiążący, gdyż nie jest wnioskiem o wszczęcie postępowania antymonopolowego (instytucję wniosków o wszczęcie postępowania przewidywał art. 84 uokik z 2000 r.). Zawiadomienie jest swoistego rodzaju skargą, o określonej ustawowo treści. Organ antymonopolowy jest zobligowany rozpatrzyć zawiadomienie, jednak nie jest zobligowany do wszczęcia postępowania na jego podstawie (przychylenia się do stanowiska zawiadamiającego). „Rozpatrzenie zawiadomienia”, o którym mowa w art. 86 ust. 4 uokik 2007 r., jest to przekazanie zawiadamiającemu na piśmie informacji sposobie jego rozpoznania wraz z uzasadnieniem, co powinno nastąpić w określonym terminie (art. 100 ust. 3 ustawy stanowi o odpowiednim stosowaniu przepisów dotyczących zawiadomienia zawartych w jej art. 86 ust. 2-4). Organ antymonopolowy ma obowiązek ustosunkować się do treści zawiadomienia. W wyniku rozpoznania zawiadomienia organ antymonopolowy może wszcząć postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, jeśli przekazane informacje w ocenie organu są wystarczające do jego zainicjowania. Jednak zawiadamiający, z uwagi na niewiążący charakter zawiadomienia, nie ma roszczenia o wszczęcie tego postępowania.

W celu zapewnienia jasności przepisu warto wskazać niewiążący charakter zawiadomienia dotyczącego podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Proponuję dodanie ust. 1a o treści: „**Zawiadomienie ma charakter niewiążący**”.

W zakresie sposobu rozpatrzenia zawiadomienia dotyczącego podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przepis art. 100 ust. 3 uokik z 2007 r. odsyła do art. 86 ust. 4 tej ustawy. Bezspornym jest fakt, iż zawiadomienie dotyczące podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (art. 100 ust.1 uokik z 2007 r.) ma wyłącznie informacyjny charakter; skutki prawne informacyjnego charakteru zawiadomienia są takie same, jak skutki jego charakteru niewiążącego¹⁸.

¹⁶ Zob. decyzję Prezesa UOKiK nr RKR-25/2006, w której wskazuje się, iż nakaz publikacji w środkach masowego przekazu decyzji Prezesa UOKiK, choćby tylko w części, może stanowić dla przedsiębiorcy dolegliwość finansową porównywalną z wysokością kary pieniężnej, z uwagi na wysoki koszt ogłoszeń w popularnych mediach. Podają za J. Sroczyński, *Naruszenie zbiorowych interesów...*, s. 100.

¹⁷ Zob. art. 86 ust. 1 i art. 100 ust. 1 uokik z 2007 r.

¹⁸ Tak również J. Baehr, J. Krüger, T. Kwieciński, M. Radwański, A. Stawicki, E. Stawicki, B. Turno, A. Wędrychowska-Karpińska, A. Wiercińska-Krużewska, A. Wierciński, *Komentarz do art. 86 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, LEX 2011.

Biorąc pod uwagę powyższe, istotne staje się ustalenie, czy zawiadamiającemu przysługują środki kontroli, w sytuacji, gdy Prezes UOKiK uzna, że treść zawiadomienia nie daje podstaw do wszczęcia postępowania antymonopolowego. Ustęp 4 art. 86 uokik z 2007 r. stanowi jedynie, że Prezes Urzędu przekazuje zgłaszającemu zawiadomienie, w terminie określonym w art. 35–37 k.p.a., informację na piśmie o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem. Pojawia się zatem wątpliwość, jakiego charakteru jest pismo Prezesa UOKiK o zakończeniu postępowania wyjaśniającego w sprawie wstępnego ustalenia, czy nastąpiło naruszenie przepisów ustawy antymonopolowej. **Jak pokazuje praktyka stosowania ustawy przepis dotyczący przekazania informacji na piśmie o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem wzbudza wątpliwości**¹⁹. Niezbędne staje się wyraźne wskazanie, że do informacji, o której mowa w art. 86 ust. 4 uokik z 2007 r. nie stosuje się przepisów ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Przekazanie zgłaszającemu informacji na piśmie o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia wraz z uzasadnieniem ma bowiem jedynie czysto informacyjny charakter. Biorąc pod uwagę sposób wszczęcia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (postępowanie jest wszczynane z urzędu) oraz brak statusu strony zawiadamiającego o podejrzeniu stosowania praktyk ograniczających konkurencję, należy jednoznacznie przyjąć, że informacja Prezesa UOKiK nie dotyczy uprawnień i obowiązków wynikających z przepisów prawa. Brak wiążącego charakteru zawiadomienia składanego na podstawie art. 100 ust.1 uokik z 2007 r. oznacza brak konieczności wszczynania przez Prezesa UOKiK postępowania w sprawie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, na podstawie informacji zawartych w zawiadomieniu. Bowiem w żadnym razie skargi na pismo Prezesa UOKiK, w przedmiocie informacji o zakończeniu postępowania wyjaśniającego w sprawie ustalenia, czy nastąpiło naruszenie prawa o ochronie konkurencji i konsumentów, nie można traktować jako skargi na bezczynność²⁰.

W związku z powyższym proponuję zamieszczenie w art. 86 uokik z 2007 r. przepisu wyłączającego kontrolę administracyjną nad pismem Prezesa UOKiK informującym o zakończeniu postępowania wyjaśniającego w sprawie ustalenia, czy nastąpiło naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Proponuję dodanie ust. 5 o treści: „**Informacja o sposobie rozpatrzenia zawiadomienia o podejrzeniu stosowania praktyk ograniczających konkurencję nie jest innym aktem lub czynnością z zakresu administracji publicznej w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi**”.

V. Fikcja ugody w postępowaniu przed Prezesem UOKiK

W postępowaniu przed Prezesem UOKiK nie może być zawarta ugoda. Funkcjonowanie przepisu art. 102 uokik z 2007 r. wprowadza w błąd, co do możliwości jej zawarcia przed organem antymonopolowym. Aktualny kształt przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów dotyczących wszczynania postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wyklucza możliwość zawarcia ugody.

Zmiana sposobu wszczynania postępowań w sprawach antymonopolowych oraz w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (rezygnacja z instytucji wniosku o wszczęcie postępowania) wyklucza dopuszczalność zawarcia ugody, zatem przepis nie znajduje zastosowania

¹⁹ Zob. wyrok NSA w Warszawie z 12.07.2011 r., II GSK 1035/11.

²⁰ *Ibidem*. Zob. także szeroko na ten temat M. Sieradzka, *Glosa do wyroku NSA w Warszawie z dnia 12 lipca 2011 r., II GSK 1035/11-LEX*.el.

w praktyce. Postępowanie z urzędu wyklucza dopuszczalność zawarcia ugody. Stroną postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest bowiem organ antymonopolowy i przedsiębiorca (art. 101 uokik z 2007 r.). Tym samym przepis art. 102 ustawy o treści: „W postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów może być zawarta ugoda, jeżeli przemawia za tym charakter sprawy, a ugoda nie zmierza do obejścia prawa lub nie narusza interesu publicznego lub słusznego interesu konsumentów” należy usunąć.

Za uchyleniem możliwości zawarcia ugody w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów opowiada się także UOKiK wskazując, iż „przepis dotyczący ugody nie ma zastosowania, istotą ugody administracyjnej jest bowiem występowanie sporu pomiędzy co najmniej dwoma stronami postępowania (...)”²¹.

VI. Terminy zakończenia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z 2007 r. określa terminy zakończenia postępowania w sprawie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, które uzależniono od stopnia skomplikowania sprawy. Postępowanie powinno zakończyć się nie później niż w ciągu dwóch miesięcy, a w sprawie szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu trzech miesięcy od dnia wszczęcia postępowania w sprawie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Jak pokazuje praktyka stosowania ustawy postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów są coraz bardziej skomplikowane. Organ antymonopolowy jest nierzadko zobligowany do przeanalizowania szeregu dowodów, a jak wiadomo proces gromadzenia materiału dowodowego wymaga czasu. Jeśli wydłużenie terminów zakończenia tego postępowania wpłynie na efektywność postępowań oraz skuteczność ochrony zbiorowych interesów konsumentów, to projekt zmian w tym zakresie zasługuje na uwzględnienie. UOKiK proponuje wydłużenie postępowania w stosunku do obowiązujących terminów o dwa miesiące. Według projektu założeń „postępowanie w sprawie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów powinno zakończyć się nie później niż w ciągu czterech miesięcy, a w sprawie szczególnie skomplikowanej – nie później niż w ciągu pięciu miesięcy od dnia wszczęcia postępowania w sprawie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów”.

Uzasadnienie dla wydłużenia terminów zakończenia postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów znajdujemy również w przepisach dotyczących terminów zakończenia postępowań w sprawach praktyk ograniczających konkurencję. Zatem zmiana w tym zakresie niejako dostosuje terminy zakończenia postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów do terminów obowiązujących w sprawach praktyk ograniczających konkurencję – co słusznie podkreśla UOKiK.

VII. Podsumowanie

Przegląd zmian przepisów konsumenckich proponowanych w nowelizacji pozwala stwierdzić, że nie są one wystarczające. Zapewnienie skutecznej i efektywnej ochrony zbiorowych interesów konsumentów wymaga dokonania pilnych zmian i to w zakresie wykraczającym poza proponowane

²¹ Projekt założeń..., s. 29-30.

przez UOKiK. Zwłaszcza, że pięcioletni okres funkcjonowania uokik z 2007 r. umożliwia dokonanie identyfikacji tych przepisów, które wywołują wątpliwości interpretacyjne (art. 28, art. 100 ust.1), w ogóle nie są stosowane (art. 102), czy też których wprowadzenie zwiększy skuteczność ochrony zbiorowych interesów konsumentów (zobowiązanie do usunięcia skutków naruszeń, wydłużenie terminów prowadzenia postępowań w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów). Jednak kluczową i najważniejszą zmianą, która została całkowicie pominięta w proponowanej nowelizacji, staje się zamieszczenie definicji zbiorowych interesów konsumentów. Z uwagi na to, że ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów obejmuje protekcją zbiorowe interesy konsumentów, a ochrona tych interesów jest podejmowana w celu publicznym, brak zamieszczenia definicji zbiorowych interesów konsumentów należy ocenić negatywnie. Ustawa określając zasady i tryb przeciwdziałania praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów powinna zawierać definicję podmiotu chronionego.

Pozostaje zatem wierzyć, że zaproponowane powyżej zmiany przepisów konsumenckich uokik z 2007 r. zostaną uwzględnione na dalszym etapie prac, a wypracowane w tym zakresie wspólne stanowisko pozwoli skuteczniej i efektywniej chronić zbiorowe interesy konsumentów przed praktykami przedsiębiorców.