

Wstęp

System prawnej ochrony interesów konsumentów zakreśla granice swobody zachowań przedsiębiorców. Zapewnienie właściwej ochrony zbiorowych interesów konsumentów wymaga skutecznych środków zapobiegania i zwalczania bezprawnych praktyk stosowanych przez przedsiębiorców. Jednym z celów ustawy z 16.2.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹ jest przeciwdziałanie praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów. Praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów to bezprawne zachowania przedsiębiorców godzące w te interesy.

Zamierzeniem podjętych badań jest wykazanie, że decyzja administracyjna jest skutecznym i efektywnym instrumentem ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Jest ona wydawana w hybrydowym postępowaniu przed Prezesem UOKiK, które łączy elementy z różnych procedur prawnych (KPA, KPC, KPK²). Tym samym można stwierdzić, że zamiarem ustawodawcy, który zdecydował o połączeniu w postępowaniu przed organem antymonopolowym przepisów zawartych w różnych aktach prawnych, była chęć stworzenia szczególnej procedury postępowania antymonopolowego. Należy zauważyć, że odrębny charakter prawny postępowania antymonopolowego wynikający z wprowadzenia do niego konstrukcji zawartych w innych procedurach przyczynia się do zwiększenia skuteczności działań organu antymonopolowego³.

Zagadnienie publicznoprawnej ochrony zbiorowych interesów konsumentów zasługuje na szczególną uwagę z tego względu, że każdy z nas jest konsumentem. Wolny rynek europejski stanowi dla konsumenta bogatą ofertę towarów i usług, ale jednocześnie niesie ze sobą potencjalną i realną możliwość naruszeń jego interesów przez praktyki rynkowe przedsiębiorców, nie tylko krajowe, lecz również te o charakterze transgranicznym.

Głównym motywem rozważań podjętych w monografii jest wykazanie autonomiczności zbiorowych interesów konsumentów oraz instrumentów ich ochrony, która jest realizowana w postępowaniu przed Prezesem UOKiK. Zasadnicze znaczenie przy określaniu motywów ochrony zbiorowych interesów konsumentów oraz jej form ma zakres

¹ T.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 184, art. 1 ust. 2.

² Zob. ustawa z 14.6.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.); ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.); ustawa z 6.6.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. Nr 89, poz. 555 ze zm.).

³ M. Sieradzka, Postępowanie przed Prezesem UOKiK według regulacji nowej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, cz. 1, MoP 2007, Nr 24.

ochrony, czyli dokonanie ustalenia przed czym ustawodawca chroni konsumentów rozumianych jako zbiorowość.

Powszechność naruszeń interesów konsumentów nie tylko tych indywidualnych, lecz również zbiorowych wymaga stworzenia odpowiednich regulacji prawnych chroniących prawa konsumentów. Potrzeba podjęcia efektywnych i zarazem skutecznych środków ochrony interesów słabszych ekonomicznie podmiotów, którymi są konsumenci, wynika z ich nierównorzędnej pozycji w obrocie gospodarczym. Istnienie tej nierówności sprawia, że konsumenci są grupą, która jest szczególnie zagrożona nieuczciwymi działaniami innych uczestników rynku – przedsiębiorców. Przedsiębiorcy profesjonalści, wobec priorytetowego celu swojej działalności, którym jest maksymalizacja korzyści, stosunkowo rzadko dbają również o interesy nabywców swoich towarów. Potrzeba wyrównania istniejącej dysproporcji pomiędzy uczestnikami wspólnego rynku europejskiego dała asumpt do traktowania zagadnienia ochrony konsumentów jako samodzielnego celu działań na szczeblu UE. Postępująca integracja wymusiła przyjęcie wspólnych rozwiązań na szczeblu unijnym, co sprawiło, że ochrona konsumenta została połączona nierozzerwalnym łańcuchem z ideą ochrony wspólnego rynku. Kluczowe znaczenie ma fakt, że zauważono potrzebę zapewnienia ochrony nie tylko indywidualnemu konsumentowi, lecz również konsumentom rozumianym jako zbiorowość. Umożliwił to system ochrony zbiorowych interesów konsumentów stworzony w dyrektywie 98/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19.5.1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów⁴, który został następnie wdrożony do prawa wewnętrznego państw członkowskich, w tym do prawa polskiego. Ustawodawca unijny zobowiązał państwa członkowskie do wprowadzenia skutecznych mechanizmów ochrony zbiorowych interesów konsumentów (administracyjnych lub cywilnych). Ustawodawca polski dokonał implementacji przedmiotowej dyrektywy w drodze nowelizacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W roku 2002 w prawie polskim po raz pierwszy stworzony został efektywny administracyjnoprawny system ochrony zbiorowych interesów konsumentów, mający zastosowanie w postępowaniu przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Publicznoprawnej drodze ochrony zbiorowych interesów konsumentów towarzyszy typowy administracyjny środek – decyzja administracyjna zmierzająca do wyeliminowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Bezsporny jest zatem fakt, że zbiorowe interesy konsumentów stały się samodzielną wartością na tyle ważną dla ustawodawcy, iż poddał je ochronie, traktując zarazem jako jeden z autonomicznych celów (obok ochrony konkurencji i ochrony przedsiębiorców) polskiej ustawy antymonopolowej.

Wyodrębnienie i autonomizacja ochrony zbiorowych interesów konsumentów pozostawia do rozstrzygnięcia kwestię oceny skuteczności publicznoprawnej drogi ochrony tych interesów. Udzielenie odpowiedzi na powyższe pytanie nie jest zadaniem

⁴ Dz.Urz. WE L 166 z 11.6.1998 r., s. 51.

prostym. Problem ochrony zbiorowych interesów konsumentów jest bowiem tzw. problemem granicznym, pozostającym na styku prawa prywatnego i publicznego.

Ustalenie podmiotu chronionego (abstrakcyjna zbiorowość konsumentów) oraz potencjalnych i realnych zagrożeń (bezprawne praktyki stosowane przez przedsiębiorców) wymaga poszukiwania właściwej drogi oraz form ochrony. Celem pracy jest ukazanie decyzji administracyjnej jako skutecznej formy ochrony i jednocześnie odpowiedniej z uwagi na specyfikę kategorii zbiorowych interesów konsumentów.

Decyzja administracyjna jest aktem administracyjnym o indywidualnym charakterze skierowanym do konkretnego adresata. Wydawana jest w sformalizowanym postępowaniu administracyjnym, w którym stronie przysługują określone uprawnienia. W monografii dokonano przeglądu uprawnień strony postępowania administracyjnego oraz scharakteryzowano te uprawnienia, które przysługują przedsiębiorcy jako stronie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Ukazano te uprawnienia strony, które są dostosowane do hybrydowego (mieszanego) charakteru postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Dokonanie ich szczegółowej analizy pozwala na przyjęcie poglądu, że hybrydowy charakter postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wpływa na ograniczenie, rozszerzenie jak i wyłączenie niektórych uprawnień strony w porównaniu do zwykłego postępowania administracyjnego. Ochrona konsumentów jest obowiązkiem organu prowadzącego postępowanie w sprawach zbiorowych interesów konsumentów, który działa w interesie publicznym (ogółu).

Dwutorowość ochrony interesów konsumentów pozostawia do rozstrzygnięcia kwestię, czy, że decyzja administracyjna stwierdzająca stosowanie przez przedsiębiorców bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów ułatwia dochodzenie roszczeń przez indywidualnego konsumenta na drodze prywatnoprawnej.

Postępowanie administracyjne przed Prezesem UOKiK zmierzające do wydania określonego prawnie rozstrzygnięcia może się toczyć przeciwko określonemu podmiotowi, któremu zarzuca się stosowanie bezprawnych praktyk zagrażających lub naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Podmiotem chronionym jest konsument rozumiany abstrakcyjnie – zbiorowe interesy konsumentów nie stanowią sumy, a nawet wielokrotności interesów indywidualnych. Interes zbiorowy jest czymś więcej niż tylko interesem wielu konsumentów poszkodowanych wskutek stosowania przez przedsiębiorcę bezprawnych praktyk.

Zbiorowe interesy konsumentów są chronione przed stosowaniem przez przedsiębiorców bezprawnych praktyk godzących w te interesy. Ustawodawca dokonał wyspecyfikowania i nazwania najczęstszych praktyk, które jeśli naruszają zbiorowe interesy konsumentów, uznane są za zakazane *ex lege*. Trudność ukazania problematyki praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wynika w głównej mierze z tego, że każda ich analiza wymaga powiązania regulacji publicznoprawnych z prywatnoprawnymi. Dlatego też niezbędne stało się dokonanie wyraźnego rozgraniczenia norm prawa konsumenckiego o charakterze materialnym, stanowiących źródło praw dla kon-

sumentów, oraz norm prawa procesowego, które określają środki i mechanizmy realizacji ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Głównym nurtem założeń przyjętych w pracy jest cel publicznoprawny ochrony zbiorowych interesów konsumentów. Pomimo jednak tak ukształtowanego celu ochrony wskazano, że jego podstaw należy szukać w większości w prywatnoprawnych normach prawa materialnego składających się na prawo konsumenckie (oczywiście również w normach materialnego prawa administracyjnego). Zatem za „konstytucję” praw konsumentów zostały uznane prywatnoprawne regulacje materialnoprawne. Oczywiście należy pamiętać, że regulacje prywatnoprawne gwarantują konsumentowi określone prawa, a ich naruszenie pozwala realizować ochronę indywidualną na drodze prywatnoprawnej. Natomiast stwierdzenie naruszeń wskazanych norm w odniesieniu do nieokreślonej liczby konsumentów (zbiorowości) pozwala uruchomić ochronę publicznoprawną. Przyjęcie powyższego rozróżnienia pozwoli ukazać źródło ochrony zbiorowych interesów konsumentów, którego należy szukać w prywatnoprawnych regulacjach prawa konsumenckiego. Wspólnym mianownikiem ochrony zbiorowych interesów konsumentów należy objąć prawo konsumenckie, którego naruszenie w odniesieniu do abstrakcyjnie określonego konsumenta zostaje zastosowane w postępowaniu administracyjnym. Naruszenie prawa materialnego pozwala na zastosowanie norm prawa procesowego w celu wydania nakazu zaprzestania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

W pracy scharakteryzowano decyzję administracyjną jako publicznoprawną formę ochrony zbiorowych interesów konsumentów przed naruszeniami praw zagwarantowanych w regulacjach prywatnoprawnych. Ukazanie specyficznej konstrukcji postępowania administracyjnego o charakterze hybrydowym zmierzającego do wydania decyzji nakazującej zaprzestania stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów wyraźnie odróżnia je od typowego postępowania administracyjnego. Odmienna treść możliwych rozstrzygnięć zapadłych w postępowaniu administracyjnym przed organem ochrony konkurencji i konsumentów potwierdza nie tylko szczególny charakter samego postępowania w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, lecz również rozstrzygnięcia w nim wydawanego – decyzji administracyjnej. Omówienie struktury decyzji wydawanej w postępowaniu w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów ukazało odmienności w odniesieniu do wzorcowej konstrukcji decyzji administracyjnej w rozumieniu KPA. Zwłaszcza odnosi się to do decyzji administracyjnej zobowiązującej, w której kształcie jej adresat – przedsiębiorca, ma zapewniony aktywny udział.

Decyzja administracyjna jest wydawana w postępowaniu w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W związku ze szczególnym charakterem tego postępowania konieczne stało się ukazanie jego specyfiki. Inkwizycyjny charakter postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przed organem antymonopolowym wyraża się m.in. pozbawieniem konsumentów możliwości zainicjowania tego postępowania. Istotą hybrydowego (mieszanego) postępowania przed Prezesem UOKiK są dwie jego fazy: administracyjna i sądowa. Najpierw sprawa administracyjna (publiczna) jest rozpatrywana przez organ administracji

publicznej, a dopiero później – w wyniku wniesienia przez stronę odwołania – przez SOKiK. Postępowanie przed prezesem UOKiK jest szczególnym, a nie jedynie zwykłym postępowaniem administracyjnym. Postępowanie to bowiem toczy się na podstawie przepisów szczególnych – ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, a jedynie w zakresie nieuregulowanym zastosowanie znajdują przepisy KPA. Ustalając charakter postępowania przed organem antymonopolowym, konieczne stało się omówienie odeśłań do innych regulacji prawnych. Postępowanie przed Prezesem UOKiK to bowiem postępowanie administracyjne, do którego w zakresie postępowania dowodowego stosuje się przepisy KPC (art. 227–315 KPC w zw. z art. 84 OKiKU). Przedstawiono różnice pomiędzy postępowaniem wyjaśniającym a postępowaniem w sprawie stosowania praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów (postępowaniem właściwym przeciwko określonemu podmiotowi, któremu zarzuca się stosowanie praktyk zakazanych przez ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów)⁵.

Analiza istoty postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz struktury wydawanych w nim decyzji pozwoli ocenić, czy decyzja administracyjna jest skuteczną formą ochrony interesów (zbiorowych) konsumentów. Z uwagi na publicznoprawny cel ochrony zbiorowych interesów konsumentów bezspornie jest jednak formą właściwą.

⁵ M. Sieradzka, glosa do post. NSA z 11.2.2009 r., II GSK 749/08, GSP – Prz.Orz. 2010, Nr 1, s. 65–74.