

USTAWA O OCHRONIE KONKURENCJI I KONSUMENTÓW

z dnia 16 lutego 2007 r. (Dz.U. Nr 50, poz. 331)

tekst jednolity z dnia 26 lutego 2019 r. (Dz.U. z 2019 r. poz. 369)

(wyciąg)

Literatura: *C. Banasiński, I. Wesołowska*, Ochrona zbiorowych interesów konsumentów, w: *C. Banasiński* (red.), Standardy wspólnotowe w polskim prawie ochrony konsumenta, Warszawa 2004; *Z. Gawlik, A. Janiak, A. Jedliński, A. Kidyba* (red. nauk.), *K. Kopaczyńska-Pieczniak, E. Niezbecka, T. Sokołowski*, Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna, t. I, Warszawa 2012; *M. Gutowski* (red.), Kodeks cywilny, t. I. Komentarz do art. 1–352, Legalis 2018; *R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel*, Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego, t. 8B, Warszawa 2018; *M. Kępiński* (red.), Prawo konkurencji. System Prawa Prywatnego, t. 15, Legalis 2014; *K. Kohutek, M. Sieradzka*, Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Warszawa 2008; *G. Kozieł*, Prawo przedsiębiorców. Komentarz, Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz, Legalis 2019; *E. Łętowska*, Prawo umów konsumenckich, Warszawa 2002; *E. Mandrosz*, „Tajemniczy klient” jako nowe narzędzie w zakresie pozyskiwania dowodów praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, iKAR 2016, Nr 1 (5); *A. Marciniak, K. Piasecki* (red.), Kodeks postępowania cywilnego, t. I. Komentarz do art. 1–366, Legalis 2016; *P. Mostowik*, Uwagi dotyczące rozwoju prawa konsumenckiego na tle nowelizacji kodeksu cywilnego z 2003 r., Radca Prawny 2003, Nr 4; *M. Namysłowska, A. Piszcz*, Ustawa o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 5.8.2015 r. Komentarz, Legalis 2016; *K. Pietrzykowski* (red.), Kodeks cywilny, t. I. Komentarz do art. 1–449¹⁰, Legalis 2018; *A. Stawicki, E. Stawicki* (red.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Warszawa 2016; *T. Skoczny* (red.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Legalis 2014; *J. Sroczyński*, Naruszenie zbiorowych interesów konsumentów: decyzja zobowiązująca (uwagi praktyczne oraz de lege ferenda), iKAR 2012, Nr 1 (1); *I. Wesołowska*, Przesłanki uznania praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, iKAR 2014, Nr 4 (3); *J. Węgrzyn*, Prawo konsumenta do informacji w Konstytucji RP i w prawie unijnym, Wrocław 2013; *S. Włodyka* (red.), Prawo handlowe – część ogólna. System Prawa Handlowego, t. I, Legalis 2009.

Dział IV. Zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

Rozdział 1. Praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów

Art. 24

Zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

1. Zakazane jest stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.
2. Przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy, w szczególności:
 - 1) (*uchylony*)
 - 2) naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji;
 - 3) nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji;
 - 4) proponowanie konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru.
3. Nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma indywidualnych interesów konsumentów.

Spis treści

- | | |
|------------------------------|--|
| A. Komentarz | 4. Interes publiczny |
| 1. Rys historyczny | 5. Suma indywidualnych interesów konsumentów |
| 2. Konsument | |
| 3. Zachowanie przedsiębiorcy | B. Linia orzecznicza |



A. Komentarz

1. Rys historyczny. Zakaz stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów był pierwszą takiego typu instytucją prawną, która została uregulowana w polskim ustawodawstwie. Jego wprowadzenie było jednak konieczne w związku z wejściem Rzeczypospolitej Polskiej do UE.

Pojęcie ochrony zbiorowych interesów konsumentów pojawiło się w dyrektywie 98/27/WE. Prawodawca UE zauważył, że „obecne mechanizmy zapewnienia zgodności z tymi dyrektywami zarówno na szczeblu krajowym, jak

i wspólnotowym, nie zawsze pozwalają na szybkie zaprzestanie praktyk szkodliwych dla zbiorowych interesów konsumentów; zbiorowe interesy oznaczają interesy, które nie obejmują kumulacji interesów jednostek, które ucierpiały na skutek szkodliwej praktyki; pozostaje to bez uszczerbku dla indywidualnych spraw wnoszonych przez jednostki, które ucierpiały na skutek szkodliwej praktyki” (motyw Nr 2 ww. dyrektywy). Każde z Państw Członkowskich było odpowiedzialne za wyznaczenie instytucji publicznych bądź organizacji, których zadaniem będzie ochrona zbiorowych interesów konsumentów. Podmioty te miały być niezależne w swoim działaniu. Polski ustawodawca zdecydował się na rozwiązanie przewidujące powierzenie ochrony ww. interesów instytucji publicznej. Dyrektywa 98/27/WE przewidywała możliwość ochrony tych interesów w trybie administracyjnym. Powyższe rozwiązania ponowiono w dyrektywie 2009/22/WE. Kompetencję do ochrony zbiorowych interesów konsumentów powierzono Prezesowi UOKiK, który został utworzony na mocy ustawy z 8.8.1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. Nr 106, poz. 496) z poprzednio działającego Urzędu Antymonopolowego.

Dyrektywa 98/27/WE zobowiązywała państwa członkowskie UE do uregulowania uprawnienia do nakazania zaprzestania stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Dodatkowo, przepisy krajowe powinny przewidywać możliwość zobowiązania przedsiębiorcy do złożenia oświadczenia w danej formie i treści oraz nałożenia na niego kary pieniężnej w celu przymuszenia do wykonania ww. nakazu.

W uzasadnieniu do projektu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego (druk sejmowy Nr 366, IV kadencja Sejmu RP) wskazano, że: „istotę dyrektywy stanowi zapewnienie mechanizmów usprawniających postępowanie w sprawach ochrony zbiorowych interesów konsumentów w wypadkach naruszeń wewnątrzspółnotowych (o charakterze trans granicznym), między innymi wtedy, gdy naruszenie jest dokonywane w jednym z Państw Członkowskich, ale jego skutek odnosi się do interesów konsumentów w innych Państwach Członkowskich. Dyrektywa ma zatem charakter przede wszystkim procesowy zakłada wprowadzenie do prawa wewnętrznego Państwa Członkowskiego przepisów pozwalających na szybkie i skuteczne uzyskanie zakazu (nakazu zaniechania) stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Podmiotem naruszającym zbiorowe interesy konsumentów, przeciwko któremu może być wytoczone powództwo lub którego ma dotyczyć nakaz zaniechania naruszeń orzeczony decyzją administracyjną, jest przedsiębiorca. W rozumieniu dyrektywy naruszanie zbiorowych interesów konsu-

mentów oznacza bezprawną (czyli sprzeczną z prawem, zasadami współzycia społecznego oraz dobrymi obyczajami) praktykę narażającą na uszczerbek interesy znacznej grupy lub wszystkich konsumentów, stosowaną przez przedsiębiorcę i obejmującą działania lub zaniechania niezgodne z prawem wewnętrznym któregoś Państwa Członkowskiego. Godzenie w zbiorowe interesy konsumentów może polegać zarówno na ich naruszeniu, jak i zagrożeniu im. Istotą i celem orzeczonego nakazu zaniechania naruszeń (*injunction*) powinno być zapobieżenie sprzecznym z prawem działaniom przedsiębiorcy godzącym w konsumentów prawa nieograniczonej liczby konsumentów, których nie da się zindywidualizować. Zbiorowe interesy konsumentów nie stanowią przy tym sumy indywidualnych interesów dającej się określić, nawet bardzo licznej, grupy konsumentów”.

W dniu 5.7.2002 r. Sejm RP uchwalił ustawę o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy – Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2002 r. Nr 129, poz. 1102), która dodawała dział IIIa do ustawy z 15.12.2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów w tytule: „Zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów”. Ustawa ta weszła w życie w dniu 15.12.2002 r. Zgodnie z dodanym do OchrKonkurU00 art. 23a ust. 1: przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy. Nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma indywidualnych interesów konsumentów. Ustawodawca w ust. 2 powyższego przepisu wskazał, że za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów uważa się w szczególności stosowanie postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone, o którym mowa w art. 479⁴⁵ KPC, naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, nieuczciwą lub wprowadzającą w błąd reklamę i inne czyny nieuczciwej konkurencji godzące w zbiorowe interesy konsumentów.

Ochrona zbiorowych interesów konsumentów przewidziana w ustawie nie wyłączała ochrony wynikającej z innych ustaw, w szczególności z przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Przepisów ustawy nie stosowało się do spraw o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone (art. 23b ww. ustawy).

Ponadto, powyższa ustawa uregulowała decyzje, jakie wydaje Prezes UOKiK w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, dodając do wyżej wskazanej ustawy art. 23c i 23d w brzmieniu:

Art. 23c ust. 1. Prezes Urzędu w decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów nakazuje zaniechanie jej stosowania.

2. W decyzji, o której mowa w ust. 1, Prezes Urzędu może określić środki usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w celu zapewnienia wykonania nakazu, w szczególności zobowiązać przedsiębiorcę do złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o treści i w formie określonej w decyzji. Może również nakazać publikację decyzji w całości lub w części na koszt przedsiębiorcy.

Art. 23d. Jeżeli nie zachodzą okoliczności określone w art. 23a, Prezes Urzędu wydaje decyzję, w której stwierdza, że dana praktyka nie narusza zbiorowych interesów konsumentów.

W dniu 29.12.2004 r. weszło w życie rozporządzenie Nr 2006/2004/WE, które zobowiązywało Państwa Członkowskie do dokonania odpowiednich zmian legislacyjnych i instytucjonalnych w celu umożliwienia jego sprawnego stosowania. Zauważono, że krajowe mechanizmy przeciwdziałania praktykom naruszającym interes konsumentów nie są wystarczające na rynku wewnątrz-wspólnotowym. Unii Europejskiej zależało na zacieśnieniu współpracy między organami władzy publicznej w zakresie ochrony interesów słabszej strony stosunków prawnych, jakim są konsumenci. Miało to ułatwić wykrywanie, śledzenie oraz doprowadzenie do zaprzestania praktyk wewnątrz-wspólnotowych, które naruszają interesy konsumentów. Stworzono więc sieć organów publicznych zajmujących się ochroną konsumentów we wszystkich państwach UE w zakresie naruszeń transgranicznych. Dodatkowo, każde państwo członkowskie UE miało wyznaczyć jednolity urząd łącznikowy odpowiedzialny za stosowanie tego rozporządzenia. W RP funkcję tę powierzono Prezesowi UOKiK.

Wdrożenie procedur wynikających z rozporządzenia Nr 2006/2004/WE wymagało uchwalenia nowej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Została ona uchwalona w dniu 16.2.2007 r. Definicja praktyk naruszających zbiorowe prawa pozostała niezmieniona. Rozszerzono natomiast przykładowy katalog tych praktyk. Przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów ustawodawca rozumie w szczególności:

- 1) stosowanie postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru wzorców umów uznanych za niedozwolone, o których mowa w art. 479⁴⁵ KPC;
- 2) naruszanie obowiązków udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, jak również nieuczciwą lub wprowadzającą w błąd reklamę i inne czyny nieuczciwej konkurencji godzące w zbiorowe interesy konsumentów.

Powyższy katalog z art. 24 ust. 2 OchrKonkurU był nowelizowany dwukrotnie. Pierwsza nowelizacja była związana z wejściem w życie w dniu 21.12.2007 r. NieuczPraktRynkU. W art. 24 ust. 2 pkt 3 OchrKonkurU dopisa-

no, że przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy, w szczególności nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji. Usunięto więc wprowadzającą w błąd reklamę, która była już uregulowana w NieuczPraktRynkU. Najważniejsza zmiana art. 24 ust. 2 OchrKonkurU weszła w życie w dniu 17.4.2016 r. (na mocy OchrKonkurU15). Przede wszystkim, uzupełniono definicję praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przez dopisanie, że nie tylko sprzeczne z prawem zachowanie przedsiębiorcy jest oceniane pod względem naruszenia zakazu określonego w art. 24 ust. 1 OchrKonkurU, ale również takie zachowanie, które jest sprzeczne z dobrymi obyczajami. Ponadto, w związku ze zmianą modelu abstrakcyjnej kontroli wzorców umownych z sądowego na administracyjny, usunięto postanowienie, że taką praktyką jest stosowanie postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru wzorców umów uznanych za niedozwolone, o których mowa w art. 479⁴⁵ KPC.

Najbardziej istotna zmiana, jaka weszła w życie w dniu 17.4.2016 r., dotyczy jednak problemu tzw. *missellingu*, czyli sprzedaży produktów niedopasowanych do potrzeb konsumenta. Ustawodawca zdecydował się jednak na zawężenie ochrony przed tym zjawiskiem jedynie do konsumentów na rynku usług finansowych. Zatem art. 24 ust. 2 pkt 4 OchrKonkurU otrzymał brzmienie, że przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się: proponowanie konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru.

2. Konsument. Przepis art. 4 pkt 12 OchrKonkurU odsyła do definicji konsumenta określonej w KC, a więc do art. 22¹ KC. Tożsama definicja została określona pod rządami poprzednio obowiązującej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (zob. art. 4 pkt 11 OchrKonkurU00). Natomiast na gruncie ustawy z 24.2.1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (t.j. Dz.U. z 1999 r. Nr 52, poz. 547), konsumentem był każdy, kto nabywał towary i usługi do celów niezwiązanych z działalnością gospodarczą.

Pierwsza definicja konsumenta w KC pojawiła się wraz z wejściem w życie ustawy z 2.3.2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz.U. z 2000 r. Nr 22, poz. 271). Od 1.7.2000 r. do art. 384 KC dodano § 3 w brzmieniu: za konsumenta uważa się osobę, która zawiera umowę z przedsiębiorcą w celu bezpośrednio niezwiązanym z działalnością gospodarczą. Dlatego też

w OchrKonkurU00 zdecydowano się przyjąć tożsamą definicję konsumenta, co w KC.

Nowelizacja KC (ustawa z 14.2.2003 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. Nr 49 poz. 408), jaka weszła w życie 25.9.2003 r., uchylila art. 384 § 3 KC i zastąpiła go przez art. 22¹ KC. Zamiarem ustawodawcy było określenie ogólnej definicji konsumenta, funkcjonalnej dla całego systemu prawa cywilnego. Zgodnie z art. 22¹ KC w brzmieniu nadanym wyżej wskazaną nowelizacją, za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową.

Ustawa o prawach konsumenta zmieniła wskazaną definicję doprecyzowując, że czynność niezwiązana bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową musi zostać dokonana z przedsiębiorcą. Za konsumenta uważa się obecnie osobę fizyczną dokonującą z przedsiębiorcą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową (art. 22¹ KC).

W literaturze podnosi się, że definicja ta świadczy o przyjęciu wąskiego pojęcia konsumenta, uzasadniając to „tendencją przeważającą w europejskim prawie konsumenckim” [tak K. Pietrzykowski (red.), Kodeks cywilny, kom. do art. 22¹, Nb 4].

W porównaniu z art. 384 § 3 KC z zakresu podmiotowego definicji konsumenta określonej w art. 22¹ KC wyłączone zostały osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Konsumentem może być tylko osoba fizyczna.

Osoba fizyczna – aby mogła legitymować się statusem konsumenta – nie musi mieć pełnej zdolności do czynności prawnych. Czynność prawna może zostać dokonana przez przedstawiciela ustawowego, np. w imieniu osoby nieposiadającej pełnej zdolności do czynności prawnej. Nie może to powodować, że osoba, w imieniu której dokonywana jest ta czynność, nie może być uznana za konsumenta. Skoro każdy człowiek ma zdolność prawną od chwili urodzenia, to tym bardziej może być on podmiotem praw i obowiązków prawa cywilnego.

Za czynność prawną uważa się czynność polegającą na złożeniu oświadczenia woli, zmierzającą do wywołania określonych skutków prawnych [por. M. Gutowski (red.), Kodeks cywilny, kom. do art. 56, Nb 6]. Konsumentem będzie zarówno osoba dokonująca czynności prawnej jednostronnej (np. wypowiedzenie umowy), jak również dwustronnej (np. zawarcie umowy). Przy tym drugą stroną tej czynności musi być przedsiębiorca. W przeważającej większości czynności prawne dokonywane przez konsumenta będą miały charakter dwustronny.

Nie każda czynność prawna może powodować uznanie, że dokonującym jej jest konsumentem. Jedynie czynność prawna niezwiązana bezpośrednio z działalnością gospodarczą lub zawodową osoby fizycznej może kwalifikować ją jako konsumenta.

Za działalność gospodarczą należy uznać działalność, o której mowa w art. 3 PrPrzed. Zgodnie z tym przepisem, działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Przy czym należy mieć na uwadze, że nie stanowi działalności gospodarczej działalność wykonywana przez osobę fizyczną, której przychód należny z tej działalności nie przekracza w żadnym miesiącu 50% kwoty minimalnego wynagrodzenia, o którym mowa w ustawie z 10.10.2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2177 oraz z 2018 r. poz. 650), i która w okresie ostatnich 60 miesięcy nie wykonywała działalności gospodarczej (art. 4 ust. 1 PrPrzed). Działalność gospodarczą zawsze charakteryzuje chęć zysku. W sytuacji, gdy u osoby nie występuje zamiar osiągnięcia zysku, trudno jest mówić o tym, że prowadzi ona działalność gospodarczą [por. Z. Gawlik, A. Janiak, A. Jedliński, A. Kiłyba (red. nauk.), K. Kopaczyńska-Pieczniak, E. Niezbecka, T. Sokołowski, Kodeks cywilny. Komentarz, s. 116]. Kolejną cechą działalności gospodarczej jest jej zorganizowany charakter oraz ciągłość. W orzecznictwie wskazuje się, że „prowadzenie działalności gospodarczej w sposób zorganizowany oznacza, że została ustanowiona struktura organizacyjna działalności, rozumiana raczej jako stały sposób jej prowadzenia, niż jako struktura »rzeczowa«” (tak wyr. WSA w Gliwicach z 10.6.2008 r., I SA/Gl 886/07, Legalis). Natomiast powtarzalność i regularność to cechy świadczące o jej ciągłym charakterze (por. G. Kozieł, Prawo przedsiębiorców. Komentarz, kom. do art. 3, Nb 10).

Osoba fizyczna może występować w podwójnej roli, tj. z jednej strony może być przedsiębiorcą lub osobą wykonującą dany zawód (np. rolnikiem, architektem), a z drugiej konsumentem. Każda jego czynność prawna będzie odpowiadać jednej z powyższych ról. Funkcjonalny związek czynności prawnej z działalnością gospodarczą, w szczególności mającą na celu realizację przedmiotu tej działalności, kwalifikuje tę osobę jako przedsiębiorcę (por. uchw. SN z 14.5.1998 r., III CZP 12/98, OSNC 1998, Nr 10, poz. 151) a nie jako konsumenta. Oczywiście, ta sama osoba może dokonać czynności bez związku ze swoją działalnością gospodarczą lub zawodem, a wtedy będzie ona konsumentem. Przy tym istotny jest charakter tej czynności prawnej i to, czy ma ona związek z przedmiotem jego działalności lub z wykonywanym zawodem.

W orzecznictwie przyjmuje się, że jeżeli celem czynności prawnej jest zaspakajanie potrzeb osobistych, rodzinnych lub prowadzonego gospodarstwa domowego, to mamy do czynienia z konsumentem (por. wyr. SN z 26.9.2007 r., IV CSK 122/07, Legalis).



Ważne
dla
praktyki

Powyższe zagadnienie jest problematyczne w sytuacji sprzedaży, w której zakupiona rzecz jest użytkowana zarówno do celów „prywatnych”, jak i do celów prowadzonej działalności gospodarczej bądź zawodowej. Takim podręcznikowym przykładem może być zakup ciągnika rolniczego przez osobę fizyczną, który służy jej zarówno do prac polowych, jak i do celów nierolniczych (np. dojazd do wsi po zakupy spożywcze), bądź zakupu laptopa przez architekta, który wykorzystuje go zarówno do pracy zawodowej, jak i do rozrywki poza tą działalnością (np. gry komputerowe, oglądanie filmów). W tym przypadku wydaje się, że powinna decydować ocena, który cel jest przeważający, tj. prywatny czy zawodowy. Ustawodawca wskazuje jednak, że czynność prawna nie może być związana bezpośrednio z działalnością gospodarczą lub zawodową osoby fizycznej. Zatem jeżeli zakupiona rzecz jest wykorzystywana w równej mierze do celów prywatnych, jak również gospodarczych bądź zawodowych, to możemy mówić jedynie o pośrednim, a nie bezpośrednim związku z tą działalnością lub zawodem. Taka osoba będzie zatem mogła legitymować się statusem konsumenta (tak *J. Węgrzyn*, Prawo konsumenta do informacji, s. 33).

Cechą wskazującą na dokonanie czynności prawnej związanej z działalnością gospodarczą jest np. wystawienie faktury VAT. Nie może być to jednak cecha wyłącznie decydująca o tym, że ktoś jest w ramach tej transakcji konsumentem, gdyż faktura może być wystawiona na osobę fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej.

Drugą stroną czynności prawnej dokonywanej przez osobę fizyczną musi być profesjonalista (przedsiębiorca), aby osoba ta została uznana za konsumenta. Również na gruncie definicji konsumenta przed dniem 25.12.2014 r., a więc przed wejściem w życie PrKonsU, czynność prawna dokonana z nieprofesjonalistą nie mogła powodować, że osoba, która ją dokonała, jest konsumentem (por. *P. Mostowik*, Uwagi dotyczące rozwoju prawa konsumenckiego na tle nowelizacji kodeksu cywilnego z 2003 r., s. 37). W tej sytuacji strony stosunków prawnych nie mogą powoływać się na ochronę przysługującą konsumentom nawet wtedy, gdy cel dokonania tych czynności był *stricte* prywatny.

Z konsumentem możemy mieć do czynienia nie tylko na etapie kontraktowym, ale również przedkontraktowym, oraz po upływie obowiązywania umowy. Etap kontraktowy nie budzi wątpliwości. Status konsumenta w trakcie re-

alizacji umowy z przedsiębiorcą (np. umowy o usługi telekomunikacyjne) nie podlega dyskusjom. Na etapie przedkontraktowym konsument zazwyczaj dopiero zapoznaje się z ofertą bądź informacją handlową przedsiębiorcy. Ma on zapewnioną ochronę prawną przewidzianą w szczególności na podstawie przepisów NieuczPraktRynkU. Problem może jednak pojawić się w sytuacji, kiedy wygasa umowa zawarta pomiędzy konsumentem a przedsiębiorcą (etap po-kontraktowy). Niemniej należy wskazać, że rozwiązanie stosunku umownego nie może *per se* stanowić o tym, że ochrona konsumentcka również wygasa. Wręcz przeciwnie, ochrona ta wynika z pierwotnego stosunku prawnego łączącego konsumenta z przedsiębiorcą.

Ocenę, czy doszło do naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 OchrKonkurU, może – a w niektórych przypadkach powinna – być dokonywana z uwzględnieniem modelu przeciętnego konsumenta [odmiennie *T. Skoczny* (red.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, kom. do art. 24, Nb 53]. Zgodnie z art. 2 pkt 8 NieuczPraktRynkU, przeciętny konsument jest definiowany jako konsument, który jest dostatecznie dobrze poinformowany, uważny i ostrożny; oceny dokonuje się z uwzględnieniem czynników społecznych, kulturowych, językowych i przynależności danego konsumenta do szczególnej grupy konsumentów, przez którą rozumie się dającą się jednoznacznie zidentyfikować grupę konsumentów, szczególnie podatną na oddziaływanie praktyki rynkowej lub na produkt, którego praktyka rynkowa dotyczy, ze względu na szczególne cechy, takie jak wiek, niepełnosprawność fizyczna lub umysłowa. Model ten jest stosowany w szczególności przy określeniu odbiorców reklamowanych towarów lub usług. Przy ocenie tzw. *missellingu* w większości przypadków stopień skomplikowania produktów finansowych wyklucza możliwość stosowania modelu przeciętnego konsumenta (tak *M. Namysłowska, A. Piszcz*, Ustawa o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, kom. do art. 24, Nb 13). W piśmiennictwie podkreśla się, że przeciętny konsument, co do zasady, nie posiada wiedzy specjalistycznej i nie jest profesjonalistą na rynku, choć rozumie przekazywane mu informacje i potrafi dokonać świadomej decyzji co do skorzystania z usług lub zakupu danego towaru [*A. Stawicki, E. Stawicki* (red.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, s. 646].

3. Zachowanie przedsiębiorcy. Zgodnie z art. 4 pkt 1 OchrKonkurU, przedsiębiorcą jest przedsiębiorca w rozumieniu przepisów PrPrzed, a także:

- a) osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, której ustawa przyznaje zdolność prawną, organizująca lub świadcząca usługi o charakterze użyteczności publicznej, które nie są działalnością gospodarczą w rozumieniu przepisów PrPrzed;

- b) osoba fizyczna wykonująca zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadząca działalność w ramach wykonywania takiego zawodu;
- c) osoba fizyczna, która posiada kontrolę, w rozumieniu pkt 4, nad co najmniej jednym przedsiębiorcą, choćby nie prowadziła działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów PrPrzed, jeżeli podejmuje dalsze działania podlegające kontroli koncentracji, o której mowa w art. 13;
- d) izby, zrzeszenia i inne organizacje zrzeszające przedsiębiorców, jak również związki tych organizacji, z wyłączeniem przepisów dotyczących koncentracji.

Ustawodawca zdecydował się na przyjęcie bardzo szerokiej definicji przedsiębiorcy. Przedsiębiorcą w rozumieniu OchrKonkurU jest nie tylko przedsiębiorca w rozumieniu PrPrzed, ale również m.in. podmiot świadczący usługi o charakterze użyteczności publicznej czy osoba fizyczna wykonująca dany zawód. Podobnej definicji przedsiębiorcy użyto w OchrKonkurU00.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 PrPrzed, przedsiębiorcą jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną, wykonująca działalność gospodarczą. Ponadto, przedsiębiorcami są także wspólnicy spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej (art. 4 ust. 2 PrPrzed). Działalnością gospodarczą, jak już wcześniej wskazano, jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły (art. 3 PrPrzed).

Przez podmioty, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt a OchrKonkurU, rozumie się te podmioty, które organizują lub świadczą usługi o charakterze użyteczności publicznej i działają w innych formach organizacyjno-prawnych, niż przedsiębiorcy w rozumieniu art. 4 ust. 1 PrPrzed. Będą to, co do zasady, podmioty prawa publicznego (np. jednostki samorządu terytorialnego i komunalne osoby prawne). Zadania o charakterze użyteczności publicznej zostały dla potrzeb gospodarki komunalnej zdefiniowane w art. 2 ust. 1 GospKomU. Zgodnie z tą definicją, celem wyżej wskazanych zadań jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. Tożsama definicja znalazła się w art. 9 ust. 4 SamGminU, z tym, że zadania użyteczności publicznej wykonywane są w ramach zadań własnych gminy.

W literaturze wymienia się również inne jednostki, które mogą świadczyć tego typu usługi:

- „1) organizacje samorządu zawodowego;
- 2) kościelne jednostki organizacyjne;
- 3) federacje sportowe;
- 4) uczelnie niepubliczne;

- 5) stowarzyszenia świadczące usługi edukacyjne, w tym prowadzące niepubliczne przedszkola;
- 6) publiczne instytucje organizujące powszechny system opieki;
- 7) publiczne zakłady opieki zdrowotnej” [T. Skoczny (red.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, kom. do art. 4, Nb 61].

Usługami o charakterze użyteczności publicznej będą w szczególności usługi: lokalnego transportu zbiorowego, odbierania i utylizacji odpadów komunalnych, medyczne, cmentarne, pogrzebowe oraz kulturalne, czy też budownictwa mieszkalnego.

Należy zwrócić uwagę, że przedsiębiorcą w rozumieniu OchrKonkurU jest nie tylko podmiot, który świadczy usługi o charakterze użyteczności publicznej, ale również je organizuje. Organizowanie tych usług oznacza tworzenie warunków do świadczenia tych usług, w szczególności w wyniku ich finansowania bądź zapewnienia organizacyjnych struktur lub regulacji koniecznych do ich realizacji. Przykładem podmiotu, który organizuje świadczenie usług o charakterze użyteczności publicznej, jest NFZ. W myśl art. 96 ust. 1 ŚÓZŚrPubU, Narodowy Fundusz Zdrowia jest państwową jednostką organizacyjną posiadającą osobowość prawną. Podstawowym zadaniem NFZ jest finansowanie świadczeń opieki zdrowotnej, jak również określanie jakości i dostępności oraz analiza kosztów świadczeń opieki zdrowotnej w zakresie niezbędnym dla prawidłowego zawierania umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej oraz przeprowadzanie konkursów ofert, rokowań i zawieranie umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej, a także monitorowanie ich realizacji i rozliczanie (art. 97 ust. 3 ŚÓZŚrPubU). Innym przykładem są kościelne jednostki organizacyjne zarządzające cmentarzami wyznaniowymi i określające sposób świadczenia usług przez przedsiębiorstwa pogrzebowe i kamieniarskie.

Adresatem decyzji Prezesa UOKiK może być również osoba fizyczna wykonującą zawód we własnym imieniu i na własny rachunek lub prowadząca działalność w ramach wykonywania takiego zawodu. Do pierwszej kategorii należą osoby, które nie prowadzą działalności gospodarczej w rozumieniu PrPrzed a wykonują dany zawód. Będą to np. lekarze, pielęgniarki, adwokaci, radcowie prawni czy fotografowie. Muszą one wykonywać zawód we własnym imieniu i na własny rachunek, a zatem nie mieszczą się w tym pojęciu osoby wykonujące zawód w ramach świadczenia pracy [por. T. Skoczny (red.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, kom. do art. 4, Nb 90]. Osoby wykonujące zawód mogą zatrudniać inne osoby do wykonywania takiego zawodu. Nie pozbawia to ich przymiotu przedsiębiorcy w rozumieniu OchrKonkurU.

Kategoria przedsiębiorców, określona w art. 4 pkt 1 lit. c OchrKonkurU, ma zastosowanie tylko do kontroli koncentracji, a zatem nie stosuje się jej do spraw dotyczących praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Przedsiębiorcą w rozumieniu komentowanego przepisu są również izby, zrzeszenia i inne organizacje zrzeszające przedsiębiorców, jak również związki tych organizacji (art. 4 pkt 1 lit. d i art. 4 pkt 2 OchrKonkurU). Podmioty te zrzeszają przedsiębiorców, ale również same mogą prowadzić działalność gospodarczą. Przepisy prawa muszą jednak regulować zasady działalności takich izb, zrzeszeń lub innych organizacji. Jako przykład można wskazać podmioty utworzone na podstawie ustawy z 30.5.1989 r. o izbach gospodarczych (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1218 ze zm.), bądź izby rzemieślnicze organizowane na podstawie art. 11 ust. 1 ustawy z 22.3.1989 r. o rzemiośle (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1267).

Z rejestru decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów prowadzonego przez Prezesa UOKiK (źródło: <https://uokik.gov.pl/>; data dostępu: 1.2.2019 r.) wynika, że w przeważającej większości adresatami tych decyzji są przedsiębiorcy w rozumieniu PrPrzed (spółki prawa handlowego, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, wspólnicy spółek cywilnych). Nieliczne decyzje zostały wydane wobec podmiotów organizujących lub świadczących usługi o charakterze użyteczności publicznej, takie jak samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej czy stowarzyszenia nie będące przedsiębiorcami. Przyjęcie szerokiej definicji przedsiębiorcy w OchrKonkurU miało służyć głównie ochronie konkurencji, a w mniejszym zakresie interesów konsumentów. Pozwala to m.in. prowadzić postępowania w sprawach praktyk ograniczających konkurencję, w tym przeciwdziałaniu nadużywaniu pozycji dominującej wobec podmiotów, które nie spełniają przesłanek określonych w art. 4 ust. 1 PrPrzed.

Stwierdzenie, że doszło do naruszenia zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, wymaga wykazania, iż zachowanie przedsiębiorcy:

- 1) godzi w zbiorowe interesy konsumentów;
- 2) jest sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami.

Ad. 1) Zachowanie przedsiębiorcy może przybrać postać działania, jak również zaniechania realizacji działań, do których jest on zobowiązany. Działanie zakłada czynną postać zachowania, które narusza interesy konsumentów. Proponowanie konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają ich potrzebom, jest przykładem takiego zachowania. Czynność ta ze swojej istoty zakłada bowiem pewną aktywność podmiotu, przejawiającą się w zamiarze świadczenia usług finansowych. Natomiast zaniechanie jest przejawem

bierności przedsiębiorcy. W przypadku nieudzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji mamy do czynienia raczej z biernością przedsiębiorcy. Przedsiębiorca nie wykonuje czynności, do której jest obowiązany względem konsumenta.

W literaturze podkreśla się problem sformułowania: „godzenie”. Powstało pytanie, czy godzenie oznacza naruszenie interesu konsumentów, czy też wystarczy, aby doszło do zagrożenia naruszenia tego interesu. W piśmiennictwie dominuje pogląd, że naruszeniem zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 OchrKonkurU, jest również narażenie na uszczerbek interesów zbiorowych (tak *K. Kohutek, M. Sieradzka*, Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, s. 591). W przypadku zagrożenia naruszenia interesów konsumentów zachowanie przedsiębiorcy dopiero zmierza do naruszenia tych interesów, ale do samego naruszenia jeszcze nie dochodzi. Ochrona konsumenta na gruncie przepisów NieuczPraktRynkU oraz ZNKU jest realizowana również w razie zagrożenia jego interesu (art. 12 ust. 1 NieuczPraktRynkU oraz art. 3 ust. 1 ZNKU).

W orzecznictwie wskazuje się, że aby zachowanie przedsiębiorcy mogło zostać zakwalifikowane jako naruszenie zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 OchrKonkurU, powinno nosić cechy powtarzalności (tak wyr. SN z 10.4.2008 r., III SK 27/07, Legalis). Jednakże nie może być to cecha, która charakteryzuje wszystkie praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów. Powtarzalność stanowi cechę czegoś, co „może być powtórzone lub co się powtarza” (<https://www.wsjp.pl>; data dostępu: 31.3.2019 r.). Cechę powtarzalności należy zatem rozpatrywać również w czasie dokonanym, co oznacza, że aby ją przypisać konkretnemu przedsiębiorcy powinien on – co do zasady – w ten sam sposób postąpić więcej niż jeden raz (odmiennie: *I. Wesołowska*, Przesłanki uznania praktyki, s. 96). Wykluczałoby to jednorazowy przypadek naruszenia interesu konsumenta, wówczas, gdy schemat postępowania przedsiębiorcy jest już przyjęty i wynika w szczególności ze złożonego przez niego oświadczenia (np. nie przyjmuje zwrotu telefonów komórkowych zakupionych w sklepie internetowym), a jeszcze nie doszło do jakiegokolwiek próby realizacji interesu konsumenta (w tym przypadku do próby zwrotu zakupionego towaru). Do uznania praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów nie jest istotne, czy działanie bądź zaniechanie przedsiębiorcy jest powtarzalne i stałe. Nawet jednorazowe zachowanie przedsiębiorcy może już świadczyć o naruszeniu zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 OchrKonkurU, jeżeli przemawia za tym charakter tego zachowania (por. *I. Wesołowska*, Przesłanki uznania praktyki, s. 96).

Interes konsumenta nie może być pojmowany tylko jako interes ekonomiczny, ale również jako każdy inny interes, pod warunkiem, że istnieje związek pomiędzy tym interesem a naruszoną normą prawną (por. wyr. SO – SOKiK z 23.5.2011 r., XVII AmA 212/09, Legalis). Ochrona interesu pozaekonomicznego może uwzględniać – w szczególności – niewygodę organizacyjną, wprowadzenie w błąd czy też naruszenie prywatności (tak *E. Łętowska*, Prawo umów konsumenckich, s. 341).

Naruszenie zakazu, o którym mowa w art. 24 ust. 1 OchrKonkurU, dotyczy interesu aktualnych lub potencjalnych konsumentów. Taki interes może zostać scharakteryzowany jako zbiorowy. W literaturze wymienia się działania przedsiębiorcy, które są adresowane do potencjalnego nieokreślonego kręgu konsumentów: „reklama, przekazy informacyjne kierowane do konsumentów, oznaczenia informujące o towarach lub usługach, np. oznaczenia na opakowaniach towarów, a także treść wzorców umów, przyjęte przez danego przedsiębiorcę procedury dotyczące zawierania lub wykonywania umów z konsumentami” [tak *A. Stawicki, E. Stawicki (red.)*, Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, s. 643]. Krąg odbiorców tych działań jest nieokreślony. Niemniej, Sąd Najwyższy w wyroku z 10.4.2008 r. (III SK 27/07, Legalis) wskazał, że: „zachowania przedsiębiorców – także te nieuczciwe i godzące w interesy innych uczestników obrotu – adresowane są bowiem nie do bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów, tylko do aktualnych lub potencjalnych klientów”, choć przyznał dalej, że przy rekonstruowaniu pojęcia zbiorowego interesu konsumentów nie można opierać się tylko i wyłącznie na tym, czy oceniana praktyka przedsiębiorcy skierowana była do „nieoznaczonego z góry kręgu podmiotów”. Należy zgodzić się z tym, że adresatem stosowanych przez przedsiębiorców ww. praktyk może być określona grupa osób, do których przystąpić może każdy z konsumentów, a która wyróżnia się daną cechą (np. konsumenci, którzy nabyli daną rzecz). Jednakże przy stosowaniu praktyk polegających np. na wprowadzającej w błąd reklamie, trudno jest wyodrębnić daną grupę osób o konkretnych cechach. Odbiorcą takiej reklamy może być każdy, niekonieczny konsument, do którego reklama jest kierowana.

Na brak identyfikacji adresata bezprawnych praktyk zwrócił uwagę SN. W wyroku z 16.4.2015 r. (III SK 24/14, Legalis) wskazał, że praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów są zachowania przedsiębiorcy, podejmowane w ramach prowadzonej przezeń działalności gospodarczej, które charakteryzują się bezprawnością oraz tym, że godzą (naruszają lub zagrażają) w zbiorowe interesy konsumentów, rozumiane jako interes sze-



Ważne
dla
praktyki