

Konrad Kohutek

prof. nadzw. dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ORCID: 0000-0003-1249-301X

Rekompensata publiczna jako środek usunięcia skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów: wątpliwości systemowo-kompetencyjne

1. Uwagi wprowadzające i zagadnienia pojęciowe

Od kilku lat Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK) jako środek mający usunąć skutki naruszenia zbiorowych interesów konsumentów stosuje tzw. rekompensatę publiczną. Nie jest to termin normatywny, a w doktrynie można się spotkać zarówno z jego bardziej generalnym ujęciem, tj. jako instytucją prawa publicznego służącą Prezesowi UOKiK do określenia „sposobów, za pomocą których przedsiębiorca może usunąć skutki naruszenia interesów konsumentów [...] w formie przyjęcia zobowiązania przedsiębiorcy lub w drodze decyzji stwierdzającej naruszenie”¹. Można spotkać się także z bardziej sprecyzowanym określeniem tego środka, a mianowicie jako – nakładanego przez Prezesa UOKiK – „zobowiązania przedsiębiorcy do zapłaty określonej sumy na rzecz konsumentów, czy też zapewnienia konsumentom na koszt przedsiębiorcy innych świadczeń, mających dla nich wartość finansową”². Rekompensata publiczna bywa także utożsamiana z „rodzajem odszkodowania” wypłacanego konsumentom przez przedsiębiorców naruszających zbiorowe interesy konsumentów³. Środek ów

¹ G. Materna, *Rekompensata publiczna – nowy środek skutecznej eliminacji niepożądanych zjawisk rynkowych przez Prezesa UOKiK*, [w:] *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Tadeuszowi Skoczemu*, red. M. Bernatt, M. Jurkowska-Gomułka, M. Namysłowska, A. Piszcz, C.H. Beck, Warszawa 2017 s. 489.

² R. Tomiczak, M. Kozaczek, „Rekompensata publiczna” – *nowy instrument prawny w decyzjach Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, *Monitor Prawniczy* 2017, nr 1, s. 23.

³ J. Sroczyński, *UOKiK – co my z tego mamy? Próba metodologii badań tzw. przysporzenia konsumenckiego*, [w:] *Prawo konsumenckie w praktyce*, red. M. Czarnecka, T. Skoczny, C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 196.

stanowi rodzaj tzw. przysporzenia konsumenckiego, określanego jako „bezpośrednio lub pośrednio kwantyfikowalne korzyści, będące wynikiem działań Prezesa UOKiK w określonym czasie, estymowane zarówno *ex post*, jak i *ex ante* z punktu widzenia wzrostu dobrobytu konsumentów”⁴. Rekompensata publiczna – będąc formą „bezpośrednich korzyści” dla konsumentów – jest więc pojęciem węższym niż przysporzenie konsumenckie (pośrednia korzyść dla konsumentów).

Mając na uwadze powołane definicje, jak i cel tzw. rekompensaty publicznej środki ów można zdefiniować **jako publicznoprawny (mający swe źródło w decyzji administracyjnej) nakaz zapłaty przez przedsiębiorcę na rzecz konsumenta określonej kwoty pieniężnej lub dokonania innego świadczenia o wartości majątkowej w celu usunięcia skutków naruszenia zbiorowego interesu konsumentów.**

Rekompensata publiczna jest relatywnie nowym środkiem wykorzystywanym przez Prezesa UOKiK. Organ ów po raz pierwszy zastosował go w decyzji przeciwko T-Mobile (w 2015 r.), w której – uznawszy, iż operator ów naruszył zbiorowe interesy konsumentów (poprzez jednostronne podwyższenie wysokości abonamentu o 5 zł) – nałożył na niego (obok ponad 4,5-milionowej kary pieniężnej) obowiązek zapłaty na rzecz każdego z jego abonentów kwoty 65 zł⁵. W kolejnych latach Prezes UOKiK dość często korzystał z rekompensaty publicznej w swych decyzjach stwierdzających naruszenie zbiorowych interesów konsumentów (zob. art. 24 i n. u.o.k.k.⁶), adresowanych głównie do przedsiębiorców z sektora telekomunikacyjnego lub finansowego.

Instytucja rekompensaty publicznej rodzi szereg wątpliwości w kontekście jej zgodności z zasadami konstytucyjnymi. Odnosić to należy zarówno do sfery podmiotowej stosowania tego środka, jak też i skutków jego zastosowania. Instytucja ta może nadto budzić zastrzeżenia na gruncie samych przepisów u.o.k.k., tj. spójności z publicznoprawnym mechanizmem oraz zakresem ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

⁴ *Ibidem*, s. 197.

⁵ Zob. decyzję Prezesa UOKiK z 30.12.2015 r. Nr DDK-28/2015. Jak to określił UOKiK, w decyzji tej zdecydował się na nałożenie na „operatora obowiązku wypłaty konsumentom rekompensaty finansowej jako środka usunięcia skutków naruszenia adekwatnego do stwierdzonego bezprawnego działania przedsiębiorcy”. Decyzja ta została w całości uchylona przez Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: „SOKiK”); zob. wyrok tego sądu z 19.5.2018 r., XVI Ama 39/16 (www.saos.org.pl).

⁶ Ustawa z 17.2.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U.2018.798 z 2018.04.27); dalej: „u.o.k.k.”.

2. Ocena rekompensaty publicznej w kontekście granic uznania administracyjnego

2.1. Wprowadzenie

W pierwszej kolejności ustalenia wymaga, czy *de lege lata* istnieje (wystarczająca) podstawa prawna do stosowania przez Prezesa UOKiK rekompensaty publicznej. Stosując ów środek Prezes UOKiK powołuje się na **art. 26 ust. 2 u.o.k.k.** Zgodnie z tym przepisem organ ów – w decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów – „może określić środki usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów”. Jednocześnie, na podstawie art. 27 ust. 4 u.o.k.k., zastosowanie („określenie”) takich środków możliwe jest zarówno w przypadku, gdy przedsiębiorca (w dacie wydania decyzji Prezesa UOKiK) nadal postępuje w sposób stanowiący naruszenie tych interesów, jak też i wówczas, gdy przedsiębiorca zaprzestał (do czasu wydania decyzji Prezesa UOKiK) praktyk stanowiących wspomniane naruszenie.

Artykuł 26 ust. 2 u.o.k.k. zawiera normę kompetencyjną⁷, przyznającą Prezesowi UOKiK uprawnienie zarówno do zadecydowania, czy w danej sprawie zastosuje określony środek – w tym rekompensatę (każdy środek stosowany na gruncie tego przepisu ma bowiem charakter fakultatywny⁸), jak też: jaki to będzie środek. W związku z tym trudno twierdzić, iż, stosując rekompensatę publiczną, Prezes UOKiK działa bez (tym bardziej bez jakiegokolwiek) podstawy prawnej (co w sposób oczywisty oznaczałoby naruszenie zasady praworządności ustanowionej w art. 7 Konstytucji RP⁹). Należy jednak zadać pytanie, czy bazowanie przez Prezesa UOKiK na art. 26 ust. 2 u.o.k.k. stanowi wystarczającą podstawę prawną dla stosowania rekompensaty publicznej lub – innymi słowy – czy Prezes UOKiK, sięgając po taki środek (z powołaniem się na ów przepis) nie wykracza poza granice prawa. Powołany art. 7 Konstytucji RP stanowi, iż organy władzy publicznej działają na podstawie i **w granicach prawa**. Odpowiedzi na to pytanie należy poszukiwać przede wszystkim w ustaleniu, czy Prezes UOKiK, jako organ administracji publicznej, w ramach swojej działalności nie wykroczył poza konstytucyjnie zakreślone ramy oraz funkcje przypisane takim organom w demokratycznym państwie prawa.

⁷ Zob. też: W. Jakimowicz, *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5, s. 42, który wskazuje iż „norma, z której wynika upoważnienie do działania, jest normą kompetencyjną”.

⁸ Zob. np. A. Jurkowska-Gomułka za: *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, wyd. 2, Warszawa 2014, s. 786; *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, red. C. Banasiński, S. Piontek, Warszawa 2009, s. 464, 468.

⁹ Konstytucja RP z 2.04.1997 r. (Dz.U.1997.78.483).

2.2. Rekompensata publiczna jako przejaw uznania administracyjnego Prezesa UOKiK

Przede wszystkim wskazać należy, iż art. 26 ust. 2 u.o.k.k., przyznając Prezesowi UOKiK wspomniane uprawnienie (normę kompetencyjną), pozwala temu organowi na działanie w ramach tzw. **uznania administracyjnego**¹⁰. Przez uznanie administracyjne rozumie się swobodę w ustalaniu konsekwencji prawnych przez organ stosujący prawo, przy czym swoboda ta wyznaczana jest przez stosowaną normę prawną¹¹. Uznanie administracyjne jest więc współcześnie rozumiane jako „szczególna forma upoważnienia przez ustawę organów administracji państwowej do określonego działania (lub zaniechania), polegająca na przyznaniu im możliwości dokonania wyboru spośród dwóch lub więcej dopuszczalnych przez ustawę, a równowartościowych prawnie rozwiązań”¹².

Już na tle tych doktrynalnych definicji uznania administracyjnego – z jednej strony – rodzi się wątpliwość, czy rekompensata publiczna jako środek, który ani literalnie, ani także w inny (np. opisowy sposób) nie został wskazany w ustawie może być traktowany jako „dopuszczony przez ustawę”. Z drugiej strony wszak można by kontrargumentować, iż ustawa upoważnia Prezesa UOKiK do określenia środków usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, a takim środkiem jest właśnie rekompensata publiczna (co jednak w mojej ocenie – samo przez się – nie determinuje dopuszczalności korzystania takiego środka; o czym niżej).

Kluczowe dla badanego zagadnienia staje się ustalenie, **czy Prezes UOKiK – działając w ramach przyznanego mu na gruncie art. 26 ust. 2 u.o.k.k. uznania administracyjnego (co do czego nie mam wątpliwości) – nie wykroczył poza dopuszczalne granie takiego uznania** (i tym samym wykroczył w swym działaniu poza „granice prawa”; zob. też art. 7 Konstytucji RP). Wykroczenie poza granice uznania traktuje się jako naruszenie prawa¹³.

¹⁰ Przepis prawa używający sformułowania, iż np. organ administracji „może” coś podjąć (tu określić środki usunięcia skutków naruszenia) – stanowi formę upoważnienia do uznania w polskim prawie administracyjnym; zob. np. A. Wiśniewski, *O standardach europejskich dotyczących uznania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. 28, s. 386; M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 265; zob. też np. wyrok NSA z 19.12.2003 r. SA/Bk 393/03, nie publik.

¹¹ A. Wiśniewski, *op. cit.*, s. 386 oraz tam cytowana literatura.

¹² W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 42; A. Szot, *Słuszność a uznanie administracyjne*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2011, z. 15, s. 177.

¹³ Zob. M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne a inne formy władzy*, *op. cit.*, s. 278, która wskazuje, iż „przez przekroczenie uznania rozumie się naruszenie granic zewnętrznych, czyli naruszenie prawa”.

Na wstępie należy podkreślić, iż, jak to trafnie zauważa się w doktrynie, „granice uznania administracyjnego nie oznaczają obecnie wyznaczenia obszaru, gdzie każdy wybór administracji powinien być automatycznie traktowany jako zgodny z prawem, lecz wskazują sferę większej niż gdzie indziej elastyczności organu administracji – wymagającej tym samym **szczególnie wnikliwej kontroli**”¹⁴. Uznanie administracyjne w żadnym razie nie jest więc tożsame z dowolnością zachowania organu administracji (w tym Prezesa UOKiK działającego w oparciu o normę kompetencyjną z art. 26 ust. 2 u.o.k.k), gdyż „zawsze jest w jakimś stopniu zdeterminowane przez prawo i orzecznictwo”¹⁵. Także Trybunał Konstytucyjny podkreślił, iż uznanie administracyjne nie oznacza dowolności, a decyzje na nim oparte podlegają kontroli instancyjnej i sądowej¹⁶; uznania administracyjne „nie oznacza więc niezwiązania administracji prawem”¹⁷.

2.3. *Rekompensata publiczna a zasada proporcjonalności jako główne kryterium wyznaczające granice uznania administracyjnego*

W kontekście badanej problematyki należy zatem wskazać, jakie kryteria (zasady) determinują granice uznania Prezesa UOKiK, działającego na gruncie art. 26 ust. 2 u.o.k.k. i stosującego rekompensatę publiczną w celu ustalenia, czy tego rodzaju środek nie wykracza poza granice uznania administracyjnego. Takimi kryteriami są przede wszystkim podstawowe zasady konstytucyjne (w tym konstytucyjne prawa i wolności jednostek), a także wpływ/skutki zastosowania rekompensaty na te prawa, przy czym – w omawianym kontekście – znaczenie wiodące ma **zasada proporcjonalności**. Po pierwsze, przesądza o tym wprost przepis samej ustawy. Zgodnie z art. 26 ust. 4 u.o.k.k.¹⁸

¹⁴ W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 54 [podkreślenie moje – K.K.]; M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6 (32–33), s. 179 (i tam cytowane orzecznictwo), wskazująca na potrzebę kontrolowania w większym stopniu decyzji uznaniowych; zob. też wyrok SN 24.6.1993 r. III ARN 33/93, LEX nr 10913, w którym wskazano, iż „[...] przy dokonywaniu sądowej kontroli zgodności z prawem wszelkich decyzji administracji o charakterze uznaniowym (a więc tam, gdzie ustawa daje organowi administracji możliwość dokonywania wartościowania i wyboru jednego spośród różnych dopuszczalnych w świetle prawa rozstrzygnięć) rola, zadania i zakres kompetencji niezawisłego sądu muszą być rozumiane znacznie szerzej i głębiej, niż w innych sytuacjach. Mówiąc najprościej, **z decyzjami uznaniowymi musi się wiązać nie zmniejszona, lecz zwiększona kontrola sądów** [podkreślenie moje – K.K.], wykonywana z punktu widzenia przestrzegania prawa (i to prawa rozumianego, jako całość systemu)”.

¹⁵ M. Jaśkowska, *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, s. 242.

¹⁶ Wyrok TK z 20.12.2005 r., SK 68/03, OTK-A 2005, Nr 11, s. 111.

¹⁷ W. Jakimowicz, *op. cit.*, s. 53.

¹⁸ Przepis ten (art. 26 ust. 4 u.o.k.k.) został wprowadzany do ustawy (wszedł w życie) dnia 17 kwietnia 2016 r. Co prawda niektóre z zastosowanych przez Prezesa UOKiK (w tym

środki, o jakich mowa w art. 26 ust. 2 u.o.k.k., „powinny być proporcjonalne do wagi i rodzaju naruszenia oraz konieczne do usunięcia jego skutków”. Po drugie – a może przede wszystkim – zasada proporcjonalności ma swoją wyraźną podstawę w art. 31 ust. 3 Konstytucji¹⁹, stanowiąc jedno z zasadniczych narzędzi/instrumentów kontroli działalności organów publicznych, w tym władzy wykonawczej, w szczególności w przypadku, gdy władza ta działa w ramach uznania administracyjnego²⁰. Potwierdzają to także standardy unijne, które wyraźnie wiążą takie uznanie – korzystanie przez organ z władzy dyskrecjonalnej (*discretion*) – z zasadą proporcjonalności²¹.

Zarówno w utrwalonym orzecznictwie TK, jak i w doktrynie²² zasada proporcjonalności, wymaga zbadania, czy badane zachowanie organu administracji (zastosowany środek) spełnia trzy przesłanki (wymagania): po pierwsze, warunek przydatności (gdy środek jest w stanie doprowadzić do zamierzonych skutków), po drugie, warunek konieczności (gdy środek jest niezbędny dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązany – któremu ma służyć) oraz po trzecie, warunek proporcjonalności w ścisłym tego słowa znaczeniu (*sensu stricte*), tj. gdy efekty zastosowania środka pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez ów środek na obywatela/jednostki²³). Łączne

cytowane w niniejszym opracowaniu) decyzji zostało wydanych przed tą datą, jak np. decyzja w sprawie *T-Mobile*. Niemniej jednak absolutnie nie można stąd dedukować, iż przed wprowadzeniem art. 26 ust. 4 u.o.k.k. Prezes UOKiK nie był związany zasadą proporcjonalności przy stosowaniu art. 26 ust. 2 u.o.k.k., a ściślej przy „określanii środków mających usunąć skutki naruszenia zbiorowych interesów konsumentów”. Zasada ta wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji, jak i z zasad ogólnych procedury administracyjnej. Także w doktrynie wskazuje się, iż wprowadzenie art. 26 ust. 4 u.o.k.k. mogłoby wydawać się zbędne, z tego względu, iż zawarty w nim obowiązek (przestrzegania zasady proporcjonalności) „można wyprowadzić chociażby z ogólnych przepisów k.p.a., stosowanych przeciw przez Prezesa Urzędu w postępowaniu”; *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. A. Stawicki, E. Stawicki, wyd. 2, LEX 2016.

¹⁹ Zgodnie z tym przepisem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

²⁰ Zob. też H. Izdebski, *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecjonalna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 1, s. 13,14. Autor ów zauważa, iż „w ramach postępującej europeizacji prawa publicznego, zasada proporcjonalności staje się, podstawowym współczesnym uzasadnieniem i instrumentem kontroli uznaniowości władzy – zarówno władzy ustawodawczej, jak i władzy wykonawczej”.

²¹ A. Wiśniewski, *op. cit.*, s. 391.

²² H. Izdebski, *op. cit.*, s. 15 i tam cytowana literatura.

²³ Wyrok TK z 26.03.2007 r., K 29/06 OTK-A 2007/3/30 oraz cyt. tam wyroki TK z 11.04.2006 r., SK 57/04, OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 43 oraz z 11.04.2000 r., K. 15/98, OTK ZU nr 3/2000, poz. 86.

spełnienie tych wymagań pozwala uznać dany środek/ograniczenie za zgodny z zasadą proporcjonalności (co potwierdza także stanowisko TK).

Odnosząc powyższe do badanego problemu, za spełniony uznać należy pierwszy warunek; w istocie rekompensata publiczna (w wymiarze finansowym) zdaje się usuwać skutek naruszenia zbiorowego interesu konsumentów; z tego punktu widzenia rekompensatę można postrzegać jako środek „przydatny” i być może nawet „konieczny” do usunięcia skutków tego naruszenia, jakkolwiek jedynie w „ustawowym” rozumieniu (tj. na gruncie art. 26 ust. 4 u.o.k.k.²⁴); jednocześnie stwierdzenie to – w moim przekonaniu – nie przesądza spełnienia (tym bardziej w sposób jednoznaczny) konstytucyjnego warunku konieczności (w ww. rozumieniu). Można bowiem dyskutować, czy środek ów jest faktycznie „niezbędny dla ochrony interesu publicznego” (zob. art. 1 ust. 1 u.o.k.k.), jakim w tym przypadku jest zbiorowy interes konsumentów²⁵, czyli w szczególności za pomocą innych środków (w tym samej interwencji Prezesa UOKiK na gruncie art. 24 u.o.k.k. oraz nierzadko nakładanej na przedsiębiorcę kary pieniężnej – zob. art. 106 ust. pkt 4 u.o.k.k.), nie można zasadnie twierdzić, iż wskazany interes doznaje efektywnej (wystarczającej) ochrony.

Największe wątpliwości rekompensata publiczna budzi wszak w kontekście trzeciego warunku, czyli **wymogu proporcjonalności sensu stricte**. Wymóg ów nakazuje, aby skutki zastosowania danego środka pozostawały w odpowiedniej proporcji do ciężarów, jakie stąd wynikają dla jednostki (tj. której prawa/wolności stanowią przedmiot ograniczenia wskutek zastosowania tego środka); w danym przypadku jednostką tą jest przedsiębiorca – adresat decyzji Prezesa UOKiK wydawanej na mocy art. 26 u.o.k.k. Jak to zostanie ukazane w dalszej części opracowania (zob. pkt 5), rekompensata budzi istotne zastrzeżenia w kontekście jednego z podstawowych prawa konstytucyjnych jednostki (w tym przedsiębiorcy), a mianowicie prawa do sądu (zob. art. 45 Konstytucji RP), stanowiąc w istocie zasadnicze ograniczenie tego prawa po stronie przedsiębiorcy. Ponadto rekompensata publiczna, nierzadko stosowana jest obok kary pieniężnej²⁶, stanowiąc tym samym dodatkowe (podwójne) obciążenie finansowe dla przedsiębiorcy (nierządkiem wysokość kary oraz suma

²⁴ Należy jednak zasygnalizować, iż art. 26 ust. 4 u.o.k.k. wymaga, aby stosowany przez Prezesa UOKiK środek był nie tylko „konieczny” (w wąskim tego słowa znaczeniu), ale także – koincydentalnie – „proporcjonalny”; zgodnie z treścią tego przepisu „środki [...] powinny być proporcjonalne [...] oraz konieczne [...]”.

²⁵ Zob. np. K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 598: „ochrona konsumentów, o której mowa w art. 1 ust. 1 u.o.k.k. jest zatem podejmowana w interesie publicznym”.

²⁶ Zob. np. decyzję w sprawie T-Mobile, czy też w sprawie UPC (decyzja z 29.07.2016 r. NR RBG – 5/2016).

kwot, jakie przedsiębiorca ma przekazać konsumentom tytułem rekompensaty, przekracza kilkaset złotych a czasem i kilka milionów); z punktu widzenia ekonomicznego nie ma większej różnicy pomiędzy rekompensatą a karą pieniężną. Przede wszystkim jednak to prawno-konstytucyjne aspekty (konsekwencje) zastosowania rekompensaty publicznej uzasadniają konkluzję, iż środek ów nie spełnia wymogu proporcjonalności *sensu stricte*.

Mając na uwadze powyższe, nasuwa się konkluzja, iż **rekompensata publiczna rodzi wątpliwości w kontekście jej zgodności z zasadą proporcjonalności, czyli podstawowym kryterium zakreślającym granice uznania Prezesa UOKiK działającego na podstawie art. 26 ust. 2 u.o.k.k. (do zasady tej wprost nawiązuje art. 26 ust. 4 u.o.k.k.)**.

3. Granice korzystania przez Prezesa UOKiK z uprawnienia z art. 26 ust. 2 u.o.k.k. a ramy systemowe wynikające z przepisów o ochronie zbiorowych interesów konsumentów

Ocena, czy stosowanie środka w postaci rekompensaty publicznej w oparciu o normę kompetencyjną z art. 26 ust. 2 u.o.k.k. jest dopuszczalne – a ściślej: nie wykracza poza ramy tej normy – może (a nawet powinna) być dokonana także w kontekście relewantnych unormowań ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Jak już wspomniano, przepis ów upoważnia Prezesa UOKiK do określenia środków usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, jednocześnie wskazując na formalnie „otwarty” (przykładowy) katalog takich środków²⁷, a zarazem wymieniając jeden rodzaj takiego środka. Co prawda literalna wykładnia art. 26 ust. 2 u.o.k.k. (zwrot „w szczególności”) nie pozostawia wątpliwości, iż Prezes UOKiK nie jest ograniczony do stosowania wyłącznie tego ustawowo nazwanego środka; jednocześnie wszak ustawodawca – poprzez wskazanie nawet tylko jako przykład określonego środka (zob. niżej) – wyraźnie zasugerował, jaki rodzaj (charakter) środków (zobowiązań) Prezes UOKiK może wykorzystać, działając w ramach upoważnienia z art. 26 ust. 2 u.o.k.k. Tym ustawowo nazwanym środkiem jest zobowiązanie przedsiębiorcy do złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o treści i w formie określonej w decyzji. Co więcej, na podstawie innych relewantnych przepisów można wskazać na kolejne przykłady zachowań (obowiązków) przedsiębiorcy, które sam prawodawca określił, a które służyć mogą usunięciu skutków naruszenia zbiorowych interesów

²⁷ O czym świadczy posłużenie się w art. 26 ust. 2 u.o.k.k. zwrotem „w szczególności”; zob. np. *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, op. cit., s. 468.

konsumentów. Za taki środek można uznać nałożony na przedsiębiorcę nakaz opublikowania decyzji (o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów) w całości lub w części, z zaznaczeniem, czy decyzja ta jest prawomocna, w określonej w niej formie, na koszt przedsiębiorcy (art. 26 ust. 3 u.o.k.k.). Ponadto w art. 23b ust. 2 u.o.k.k. jako taki środek (usunięcia trwających skutków naruszenia zakazu z art. 23a u.o.k.k.²⁸) wskazano „poinformowanie konsumentów, będących stronami umów zawartych na podstawie wzorca, o którym mowa w ust. 1, o uznaniu za niedozwolone postanowienia tego wzorca – w sposób określony w decyzji”.

Wszystkie ze wskazanych wyżej „ustawowo nazwanych” środków są do siebie rodzajowo (funkcjonalnie) podobne. Każdy z nich odznacza się w istocie wspólną cechą polegającą na spełnieniu określonej funkcji informacyjnej (edukacyjnej²⁹), zwłaszcza w relacji do konsumentów (środki te różnią się więc w zasadzie jedynie formą przekazania konsumentom stosownych informacji/treści), jak i funkcji prewencyjnej – zwłaszcza w relacji do innych przedsiębiorców (co wskazane zostało także przez Sąd Najwyższy [dalej: SN]³⁰). Żaden z tych środków nie kreuje natomiast podstawy do dokonania jakichkolwiek rozliczeń pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem, w tym w postaci obowiązku tego pierwszego uiszczenia (zwrotu) określonych kwot na rzecz tego drugiego, a więc nie ingeruje w stosunki cywilnoprawne pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem.

Rekompensata publiczna (także w wymiarze funkcjonalnym i podmiotowym) **ewidentnie więc odróżnia się od ustawowych środków usunięcia skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów** (względnie skutków stosowania we wzorcach umów zawieranych z konsumentami niedozwolonych postanowień umownych). Rodzą się zatem istotne wątpliwości, czy nie stanowi ona środka wykraczającego poza zakres upoważnienia (uznania) Prezesa UOKiK, w jaki wyposaża go art. 26 ust. 2 u.o.k.k. Na poparcie tej konstatacji przytoczyć można – dodatkowo – szereg argumentów.

²⁸ Przepis ten ustanawia zakaz stosowania we wzorcach umów zawieranych z konsumentami niedozwolonych postanowień umownych, o których mowa w art. 385¹ § 1 k.c.

²⁹ Zob. też M. Sieradzka, *Uprawnienie do nakazania publikacji decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów niezależnie od potrzeby usunięcia jej skutków*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2016, nr 4, s. 33 oraz tam cytowane orzecznictwo SOKiK i decyzje Prezesa UOKiK.

³⁰ Zob. wyrok SN z 9.4.2015 r., III SK 47/14, OSNP 2017/3/35, postanowienie SN 23.4.2015 r., III SK 61/14, LEX nr 1712832 (oraz tam cytowany wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 19 grudnia 2007 r., VI ACA 1074/07, wyrok SOKiK z 26 stycznia 2010 r., XVII AMA 62/09); jak wskazał SN: „rozpowszechnienie decyzji pełni funkcję wychowawczą wobec konsumentów oraz funkcję prewencyjną wobec innych przedsiębiorców”.

Po pierwsze – jak już wskazano – art. 26 ust. 2 u.o.k.k. ustanawia normę kompetencyjną po stronie Prezesa UOKiK. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego wszelkie tego rodzaju normy powinny być interpretowane w sposób zawężający. Trybunał w swoim orzecznictwie zajmował w sprawie przepisów kompetencyjnych stanowisko zdecydowane, stwierdzając wielokrotnie, iż przepis kompetencyjny „podlega zawsze ścisłej wykładni literalnej, domniemanie objęcia upoważnieniem materii w nim nie wymienionych w drodze np. wykładni celowościowej nie może wchodzić w rachubę [...]”³¹ (co potwierdza również literatura przedmiotu³²). W innym wyroku Trybunał wskazał na wynikającą z art. 7 Konstytucji RP „dyrektywę interpretacji przepisów kompetencyjnych w sposób ścisły i z odrzuceniem w odniesieniu do organów władzy publicznej zasady: co nie jest zakazane, jest dozwolone”³³. Zasada taka została wyraźnie przyznana podmiotom prywatnym (przedsiębiorcą); zob. art. 8 zd.1 prawa przedsiębiorców³⁴, zgodnie z którym „przedsiębiorca może podejmować wszelkie działania, z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa”.

Po drugie, warto zauważyć, iż w żadnym z komentarzy do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów wśród przykładów „ustawowo nienazwanych” środków usunięcia skutków naruszenia zbiorowych interesów nie wymienia się rekompensaty publicznej ani obowiązku (zachowania) przedsiębiorcy, który byłby do tego środka podobny czy też (funkcjonalnie, rodzajowo) zbliżony³⁵. I tak np. Agata Jurkowska-Gomułka jako przykłady wskazuje (powołując się na orzecznictwo) nakaz doręczenia konsumentom nowego wzorca, nakaz przeproszenia przez przedsiębiorcę klientów za niewypełnienie wobec nich określonych obowiązków, dokonanie zmian w dotychczas zawartych i wciąż obowiązujących umowach, uzupełnienie wzorca umownego³⁶. Z kolei Cezary Banasiński oraz Eugeniusz Piontek wymieniają nakaz zredagowania w odpowiednim sposób treści umowy (ulotek, formularz, prospek-

³¹ Zob. uchwała TK z 10.5.1994 r., W 7/94, OTK 1994/1/23 (oraz tam cytowane orzeczenia K. 5/86; zob. też: P. 2/86, U. 6/87, K. 1/89, U 3/92, K. 11/93).

³² P. Sarnecki za: L. Garlicki, W. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, wyd. 2, Warszawa 2016 oraz tam cytowane: J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego na początku XXI w.*, Warszawa 2004, s. 914; zob. też M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*. LEX 2016, który zwraca uwagę, iż wszelka prawotwórcza działalność administracji może istnieć tylko jako wykonywanie ustaw, a decydowanie przez administrację według uznania dopuszczalne jest tylko wtedy i o tyle, o ile ustawy wyraźnie w konkretnym wypadku prawo takiej administracji przyznają”.

³³ Wyrok TK z 27.05.2002 r. K 20/01, OTK-A 2002/3/34.

³⁴ Ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U.2018.646 z 30.03.2018 r.).

³⁵ Co sygnalizuje się w piśmiennictwie, zob. R. Tomiczak, M. Kozaczek, *op. cit.*, s. 23 i n.

³⁶ A. Jurkowska-Gomułka za: *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, op. cit.*, s. 788.

tu³⁷); na bardzo podobne środki (w oparciu o decyzje Prezesa UOKiK) wskazuje Małgorzata Sieradzka³⁸. Instrument w postaci rekompensaty publicznej został więc niejako wykreowany przez Prezesa UOKiK, bez dysponowania stosownymi „podstawami doktrynalnymi”. Oczywiście tego rodzaju podstawy nie są niezbędne, by Prezes UOKiK mógł działać (podejmować stosowne decyzje), a rozstrzygające znaczenie mają tu przepisy ustawy (oraz oczywiście samej Konstytucji); niemniej jednak całkowity brak wspomnianych podstaw (akademicko-naukowych) jedynie pogłębia omawiane tu kontrowersje dotyczące legitymacji tego organu do stosowania – *de lege lata* – rekompensaty publicznej.

Po trzecie wreszcie, instytucja rekompensaty publicznej rodzi wątpliwości w kontekście spójności takiego środka z samą konstrukcją (pojęciem) zbiorowego interesu konsumentów. Ustawa nie zawiera wprawdzie (pozytywnej) definicji legalnej tego terminu, przesądza wszak, iż „nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma indywidualnych interesów konsumentów” (art. 24 ust. 3 u.o.k.k.). Powołane przepisy (podobnie jak art. 26 ust. 2 u.o.k.k.) składają się na system publicznoprawnej ochrony interesów konsumentów, przynależąc zarazem do tego samego działu ustawy³⁹. Uzasadnia to potrzebę, a nawet wymóg jednolitej interpretacji pojęć (instytucji prawnych) tworzących ów system, tym bardziej jeśli chodzi o wiodące w tym zakresie pojęcie jakim jest „zbiorowy interes konsumentów”.

Jak wskazano wyżej, rekompensata publiczna zazwyczaj przejawia się w obowiązku zapłaty na rzecz każdego konsumenta (klienta przedsiębiorcy, do którego jest adresowana decyzja Prezesa UOKiK) określonej kwoty pieniężnej. Wykonując ów obowiązek, **przedsiębiorca jest więc obciążany kwotą stanowiącą sumę wszystkich wypłaconych na rzecz poszczególnych konsumentów środków pieniężnych.** Oznacza to, że rekompensata publiczna w istocie jest formą usunięcia zsumowanych indywidualnych skutków (finansowych) naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Rekompensatę można zatem postrzegać jako środek kolidujący z samym pojęciem (istotą) praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, co do której prawodawca *expressis verbis* uznał, iż nie może jej stanowić suma interesów indywidualnych. Posłużenie się przez ustawę terminem „suma” (zob. art. 24 ust. 3 u.o.k.k.), przy jednoczesnym zanegowaniu, iż sumowanie („dodawanie”) interesów indywidualnych składa się na zbiorowy interes konsumentów, wyraźnie wskazuje na niewymierny (tj. arytmetycznie niedający się bliżej

³⁷ Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, *op. cit.*, s. 469.

³⁸ M. Sieradzka za: K. Kohutek, M. Sieradzka, *op. cit.*, s. 680.

³⁹ Dział VII ustawy: „Zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów”, obejmujący przepisy art. 24–28 u.o.k.k.

oszacować) uszczerbek konsumentów, jaki stanowić ma ów interes zbiorowy. Z tej perspektywy stosowanie rekompensaty publicznej staje się więc środkiem, który można traktować nie tyle jako środek zmierzający do usunięcia zbiorowego interesu konsumentów (w sposób, w jaki rozumie to prawodawca; zob. art. 24 ust. 3 u.o.k.k.), lecz jako mechanizm służący usunięciu „indywidualnego” – a zarazem poniesionego przez każdego z osobna konsumenta (klienta danego przedsiębiorcy) – skutku naruszenia zakazu z art. 24 u.o.k.k. Taka – w moim przekonaniu – uprawniona konstatacja uzasadnia postrzeganie rekompensaty publicznej jako rozwiązania co najmniej niespójnego z samą istotą pojęcia zbiorowego interesu konsumentów.

4. Rekompensata publiczna jako „sprawa cywilna”

Jak już zasygnalizowano na wstępie opracowania, rekompensata publiczna budzi również wątpliwości w kontekście ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu po stronie przedsiębiorcy poprzez – *de lege lata* nie mającego wystarczającej podstawy prawnej – ingerencję organu administracji publicznej w stosunki (sprawy) *stricte* cywilnoprawne. Artykuł 2 §1 k.p.c.⁴⁰ przesądza, iż do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne – o ile sprawy te nie należą do właściwości sądów szczególnych – oraz Sąd Najwyższy.

Jednocześnie – co wymaga podkreślenia już na wstępie – wiodące znaczenie w kontekście problematyki dopuszczalności (legitymacji Prezesa UOKiK do) stosowania (wyłącznie w oparciu o ogólne unormowanie art. 26 ust. 2 u.o.k.k.) środka w postaci rekompensaty publicznej ma nie tyle sam ów przepis, ale przede wszystkim **jego interpretacja w powiązaniu z zasadami wyrażonymi w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP** (prawo do sądu) oraz **art. 177 Konstytucji RP** (wyłącznie sądów powszechnych w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości). Na związek tych zasad konstytucyjnych z art. 1 i 2 k.p.c. zwracano uwagę w orzecnictwie SN⁴¹.

W pierwszej kolejności ustalić zatem należy, czy – w szczególności z materialnego punktu widzenia – rekompensata publiczna odnosi się do problematyki (relacji) o charakterze cywilnym bądź też – innymi słowy – jest rozstrzygnięciem (środkiem), który stanowi sprawę cywilną.

⁴⁰ Ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U.2016.1822 j.t. z 2016.11.09); dalej, „k.p.c.”.

⁴¹ Zob. zwłaszcza uchwałę SN z 12.03.2003 r. III CZP 85/02, OSNC 2003/10/129 oraz postanowienie SN z 14.9.2004 r. III CK 566/03, LEX nr 17610 (oraz tam cytowane orzecznictwo), gdzie wskazano, iż „wykładnia art. art. 1 i 2 k.p.c. powinna pozostawać w zgodzie z przepisami art. 45 ust. 1, art. 77 ust. 2 i art. 177 Konstytucji, które gwarantują każdemu prawo do sądu”.

Kierując się treścią art. 1 k.p.c., sprawą cywilną jest sprawa z „zakresu prawa cywilnego, rodzinnego i opiekuńczego oraz prawa pracy, jak również w sprawach z zakresu ubezpieczeń społecznych oraz w innych sprawach, do których przepisy tego Kodeksu stosuje się z mocy ustaw szczególnych”. Także doktryna i orzecznictwo powszechnie za sprawę cywilną (w ujęciu materialnoprawnym) traktują stosunek prawny regulowany przepisami Kodeksu cywilnego⁴², czyli stosunek o charakterze osobistym, rodzinnym lub – co ma znaczenie dla badanego zagadnienia – majątkowym⁴³. Cechą wyróżniającą sprawę cywilną jest „równorzędność” jego stron (podmiotów⁴⁴); tym samym elementem wskazującym na stosunek administracyjno-prawny jest występowanie organu państwowego lub społecznego wobec innego uczestnika, z pozycji wykonywania władzy zwierzchniej w ramach zarządzającej działalności państwa⁴⁵.

Wszystkie wskazane wyżej cechy spełnia stosunek, jaki kreowany jest w wykonaniu środka w postaci rekompensaty publicznej.

Po pierwsze, jest to relacja zachodząca między dwoma podmiotami prywatnymi: przedsiębiorcą i konsumentem, zatem między równorzędnymi (przynajmniej w wymiarze prawno-sądowym) podmiotami, w tym sensie, że żaden z nich nie dysponuje władztwem w relacji do drugiego.

Po drugie, rekompensata publiczna jest środkiem, który w swym założeniu skutkować ma zwrotem nienależnego świadczenia na rzecz konsumenta, zatem ma charakter instytucji normowanej kodeksem cywilnym (zob. zwłaszcza w art. 410–411 k.c., a także art. 405 i n., w zw. z art. 410 §1 k.c.). Z orzecznictwa wynika, iż sprawy, w których przedmiotem było zasądzenie określonej kwoty tytułem nienależnego świadczenia, mogą być uznawane za sprawy cywilne (w których tym samym jest dopuszczalna droga sądowa), nawet jeśli łączą dwa podmioty prawa publicznego⁴⁶; **decydujące znaczenie ma bowiem merytoryczny (materialny) aspekt danej sprawy**, zatem nie zagadnienie prawnoprosesowe⁴⁷. Co zaś w tym miejscu warte

⁴² Zob. np. postanowienie SN z 14.9.2004 r. III CK 566/03, LEX nr 176104.

⁴³ Zob. J. Gudowski za: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz*, t. 1: *Postępowanie rozpoznawcze*, red. T. Ereciński, wyd. 5, LEX 2016 oraz cyt. tam orzecznictwo, tj. orzeczenie TK z 12.4.1989 r., Uw 9/88, OTK 1989, poz. 9; także orzeczenie SN z 13.5.1958 r., 2 CR 384/58, OSPiKA 1960, z. 3, poz. 69.

⁴⁴ Zob. np. J. Bodio za: *Kodeks postępowania cywilnego. Komentarz aktualizowany*, t. 1: *Art. 1–729*, red. T. Demendecki, A. Jakubecki, System Informacji Prawnej LEX 2018.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Jak np. Państwowe Przedsiębiorstwo Użyteczności Publicznej „Poczta Polska” oraz Skarb Państw (w danej sprawie Urząd Celny); zob. postanowienie SN z 14.9.2004 r. III CK 566/03, LEX nr 176104.

⁴⁷ Zob. postanowienie SN z 14.9.2004 r. III CK 566/03, LEX nr 176104; zob. też uchwałę SN z 8.1.1992 r. III CZP 138/91, OSNC 1992/7-8/128.

podkreślenia: w kontekście funkcjonalnego powiązania problematyki sprawy cywilnej z prawem do sądu, prawo to – jak wskazano w uchwale SN – „nie obejmuje tylko sporów, w które nie jest uwikłany choćby jeden podmiot prawa prywatnego”⁴⁸; w ramach analizowanego zagadnienia nie ma wątpliwości, iż „uwikłane” są podmioty prawa prywatnego (przedsiębiorca – adresat decyzji oraz liczni konsumenci – beneficjenci rekompensaty).

Po trzecie wreszcie, wykonanie rekompensaty publicznej skutkuje przesunięciem majątkowym pomiędzy podmiotami prywatnymi. W swej istocie rekompensata stanowi więc należność cywilnoprawną (a nie publicznoprawną⁴⁹); nie podważa tego fakt, iż niejako jej „źródłem” jest akt administracyjny. Jak już wskazałem, decydujące znaczenie powinny tu mieć zagadnienia materialnoprawne (a nie proceduralno-instytucjonalne). Co więcej „w orzecznictwie przyjmowane jest szerokie rozumienie ‘sprawy cywilnej’, pod które podciąga się także sytuacje, gdy zdarzeniem, wywołującym skutki cywilnoprawne, nie jest czynność prawna, czyn niedozwolony czy bezpodstawne wzbogacenie, lecz akt administracyjny”⁵⁰.

Powyższe skłania do konstatacji, iż **rekompensata publiczna** jest środkiem, którego wykonanie stanowi sprawę cywilną, a nawet, posługując się terminologią Sądu Najwyższego można rzec, iż odnosi się do relacji (instytucji) *par excellence* cywilnoprawnej⁵¹.

5. Rekompensata publiczna a prawo do sądu

Zgodnie z powołanym już wyżej art. 2 §1 k.p.c. do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne. Stosując rekompensatę publiczną – o zwrocie określonych kwot (tytułem takiej rekompensaty) decyduje Prezes UOKiK. Można więc konstatować, iż w danym przypadku organ ów w istocie „rozpoznaje sprawę cywilną”. Nie można wszak tego rodzaju rozpoznania utożsamiać z zakresem przedmiotowym (treścią) prawa do sądu, gwarantowanym w **art. 45 ust. 1 Konstytucji**. Przepis zapewnia każdemu

⁴⁸ Zob. uchwałę SN z 12.3.2003 r. III CZP 85/02, OSNC 2003/10/129 oraz tam cytowany wyrok TK z 9.6.1998 r., K 28/97, OTK Zbiór Urzędowy 1998, nr 4, poz. 50.

⁴⁹ Przykładem należności publicznoprawnych jest np. wierzytelność podatkowa, czy też wierzytelność ZUS-u; ochrona tych należności „ukształtowana została w przepisach administracyjnoprawnych, a nie cywilnoprawnych” zob. uchwała SN z 12.3.2003 r. III CZP 85/02, OSNC 2003/10/129 oraz cyt. tam orzecznictwo np. wyrok z 22.04.1998 r., I CKN 1000/97, z 24.6.1999 r., II CKN 298/99, OSNC 2000, nr 1, poz. 15; wyrok SN z 1.10.1999 r., II CKN 710/99, nie publ., wyrok SN z 21.12.1999 r., II CKN 789/99, nie publ. oraz wyrok SN z 30.07.2002 r., IV CKN 1246/00, nie publ.).

⁵⁰ Postanowienie SN z 20.06.2012 r., I CSK 558/11, LEX nr 1232225.

⁵¹ Uchwała SN z 12.03.2003 r. III CZP 85/02, OSNC 2003/10/129.

(zatem i przedsiębiorcy) prawo do (m.in.) sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy przez „niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Pomijając kwestię, iż oczywiście Prezes UOKiK sądem nie jest (mając status organu administracji⁵²), zachodzą wątpliwości co do gwarancji przede wszystkim bezstronności w zakresie stosowania przez Prezesa UOKiK rekompensaty publicznej. Organ ów, egzekwując zakaz z art. 24 u.o.k.k., działa w celu ochrony zbiorowego interesu konsumentów, co zarazem stanowi jedno z jego ustawowych zadań (zob. art. 1 u.o.k.k. oraz 31 pkt 2 u.o.k.k.). Choć oczywiście Prezes UOKiK nie działa (dosłownie) we własnej sprawie, to jednak nie mogą zachodzić wątpliwości, iż, stosując rekompensatę publiczną, realizuje (wykonuje) niejako własne zadanie (którego beneficjentami mają być konsumenci jako zbiorowość), stając się – z tej perspektywy – sędzią we własnej sprawie (co zarazem – niemal z definicji – podważa wymóg bezstronności o jaki mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP).

Kolejna wątpliwość, jaka powstaje w związku ze stosowaniem przez Prezesa UOKiK rekompensaty publicznej w kontekście konstytucyjnego prawa do sądu, dotyczy już samego przedmiotowego (jakościowego) zakresu rozpoznania tego rodzaju sprawy przez Prezesa UOKiK. Rozpoznanie sprawy wymaga zbadania odpowiednich faktów i zastosowania do nich relewantnych przepisów prawnych. Tymczasem konsekwencją zastosowania rekompensaty publicznej jest **potraktowanie każdego z konsumentów (klientów przedsiębiorcy), a ściślej ich sytuacji prawno-faktycznej w analogiczny – niejako „zryczałtowany” („uśredniony”⁵³) sposób**. Owszem, przedsiębiorcy, będący adresatami decyzji Prezesa UOKiK stwierdzających naruszenie zakazu z art. 24 u.o.k.k., zazwyczaj posługują się ogólnymi wzorcami umów, co sprawia, że duża grupa konsumentów może znajdować się w podobnej (a czasem nawet i analogicznej) sytuacji prawno-faktycznej; jednocześnie wszak w odniesieniu do równie licznej grupy klientów mogą występować określone różnice tak co do prawa (postanowień umownych), jak i faktów. Przykładowo: poszczególni konsumenci mogą zalegać wobec przedsiębiorcy z określonymi należnościami (co rodzi pytanie o możliwość/dopuszczalność potrącenia przez przedsiębiorcę takich należności z kwoty rekompensaty; zob. art. 498 i n. k.c.) albo w odniesieniu do niektórych konsumentów mogą zachodzić podstawy (dowody) na to, że dany konsument miał wiedzę o braku swego

⁵² O czym wprost przesądza ustawa; zob. art. 29 ust. 1 u.o.k.k., zgodnie z którym Prezes UOKiK jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów.

⁵³ Tym drugim terminem posługuje się nawet wprost sam Prezes UOKiK przy stosowaniu rekompensaty (zob. decyzja Prezesa UOKiK z 30.12.2015 r. Nr DDK-28/2015, s. 26 – sprawa T-Mobile).

obowiązku świadczenia⁵⁴ (co ma znaczenie w kontekście ustalenie braku podstaw do zwrotu świadczenia; zob. art. 411 pkt 1 k.c.).

Z powodu istniejących różnic w indywidualnej sytuacji poszczególnych konsumentów, a także różnic w zachowaniach (reakcjach) poszczególnych konsumentów na praktyki przedsiębiorcy (które zakwestionował Prezes UOKiK), również i skutki tych praktyk mogą być (w szczególności w wymiarze prawnym) odmienne w relacji do poszczególnych konsumentów (podważając tym samym zasadność/adekwatność stosowania do każdego z nich analogicznego środka w postaci rekompensaty publicznej). Co warte uwagi, istnienie wskazanych różnic dostrzega również i sam Prezes UOKiK, co jednak nie traktuje jako okoliczności przemawiającej za powstrzymaniem się od stosowania tego rodzaju środka (zob. np. decyzję w sprawie T-Mobile⁵⁵ albo decyzję w sprawie SERVCOM⁵⁶).

Wskazane wyżej – indywidualne okoliczności sprawy (na tle stosunku prawnego pomiędzy przedsiębiorcą a danym konsumentem) nie są badane przez Prezesa UOKiK stosującego rekompensatę publiczną (a podlegałyby takiemu zbadaniu – w tym w kontekście stosownych przepisów kodeksu cywilnego – przez sąd). Należy jednocześnie podkreślić, iż wskazane okoliczności (relacje) nie stanowią także przedmiotu badania przez SOKiK, rozpatrującego odwołanie przedsiębiorcy od decyzji Prezesa UOKiK, w której zastosował on środek w postaci rekompensaty publicznej.

⁵⁴ Np. podwyższonej opłaty abonamentowej – uznanej przez Prezesa UOKiK jako naruszająca zakaz z 24 art. u.o.k.k.).

⁵⁵ Decyzja Prezesa UOKiK 30.12. 2015 r. Nr DDK-28/2015, s. 25-26, w której sam Prezes UOKiK, uznał, że „**skutki praktyki Spółki w stosunku do poszczególnych grup konsumentów były różne** [podkreślenie moje – K.K.] (ekonomiczne np. ponoszenie wyższej opłaty abonamentowej, pozaekonomiczne np. rozwiązanie umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych z T-Mobile)”. W decyzji tej Prezes UOKiK uznał zarazem, że „nakładane na T-Mobile środki usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów powinny dotyczyć wszystkich konsumentów dotkniętych działaniem Spółki, a więc zarówno tych którzy zdecydowali się na rozwiązanie umowy z T-Mobile z powodu braku akceptacji jednostronnych zmian w umowie, jak również tych którzy są dalej związani z T-Mobile umową o świadczenie usług telekomunikacyjnych czy to ponosząc wyższą opłatę abonamentową czy to korzystając z innej zaproponowanej przez Spółkę oferty”. Ostatecznie „Prezes Urzędu zdecydował się na **przyjęcie uśrednionej wartości rekompensaty dla wszystkich konsumentów** [podkreślenie moje – K.K.] dotkniętych praktyką T-Mobile”.

⁵⁶ Decyzja Prezesa UOKiK z 27.12.2017 r. Nr RPZ 10/2017, s. 20–21, w której czytamy, iż „[...] okres przez jaki ww. konsumenci byli lub nadal są zobowiązani do regulowania należności w podwyższonej wysokości i tą opłatę abonamentową faktycznie uiszcili **może być zróżnicowany i zależy od indywidualnej sytuacji każdego konsumenta** [podkreślenie moje – K.K.] [...] Kolejna grupa ww. konsumentów mogła z kolei w następnych miesiącach wypowiedzieć dotychczasowe warunki umowy i zawrzeć nowy kontrakt z SERVCOM według aktualnej (na tamten okres) oferty Spółki”.

W związku z powyższym zasadna jest konstatacja postrzegająca rekompensatę publiczną jako środek ograniczający prawo przedsiębiorcy do sądu. Prawo to stanowi zarazem jedno z podstawowych praw konstytucyjnych jednostki⁵⁷, korespondując z – również konstytucyjnym – zastrzeżeniem na rzecz sądów powszechnych funkcji sprawowania wymiaru sprawiedliwości (zob. **art. 177 ust. 1 Konstytucji RP**⁵⁸); przepis ten pozostaje „w ścisłym związku z postanowieniami art. 45 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP, gwarantującymi każdemu prawo do sądu”⁵⁹. Artykuł 177 ust. 1 Konstytucji RP pojmowany jest jako ustanawiający monopol sądów w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości, czyli wiążącym rozstrzyganiu sporów o prawo, w których przynajmniej jedną ze stron jest jednostka lub inny podmiot podobny⁶⁰.

Wspomniany „monopol sądów” w sprawowaniu wymiaru sprawiedliwości nie oznacza wprawdzie, że wszystkie sprawy dotyczące jednostki muszą być rozstrzygane wyłącznie przez sądy⁶¹; sądom wszakże powinna zostać zagwarantowana kompetencja do ostatecznej weryfikacji rozstrzygnięcia organu niesądowego⁶². Co prawda decyzja Prezesa UOKiK, w której zastosował rekompensatę publiczną podlega zaskarżeniu do SOKiK, jednakże, jak wskazano wyżej, sąd ów nie bada indywidualnych relacji zachodzących pomiędzy przedsiębiorcą a poszczególnym konsumentem (grupą konsumentów). Tym samym wskazane wątpliwości w przedmiocie ograniczenia prawa do sądu przedsiębiorcy wskutek zastosowania rekompensaty publicznej nie są (nie mogą być) „sanowane” przez możliwość skorzystania przez przedsiębiorcę z prawa do wniesienia odwołania od decyzji Prezesa UOKiK (w trybie art. 81 u.o.k.k.).

Powołane wyżej przepisy konstytucyjne (tj. zwłaszcza art. 45 ust. 1 oraz art. 177 ust. 1) kreują dyrektywę interpretacyjną **domniemania drogi**

⁵⁷ Zob. np. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. 8, LEX/el., 2013.

⁵⁸ Zgodnie z tym przepisem, wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe.

⁵⁹ Tak, słusznie: M. Masternak-Kubiak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LexisNexis 2014.

⁶⁰ Zob. wyrok TK z 1.12.2008 r., P 54/2007, LexisNexis nr 1968781, OTK-A 2008, nr 10, poz. 171; zob. też L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2012, s. 340; zob. też P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, wyd. drugie – rozszerzone, Warszawa 2008, s. 343, który wskazuje, iż „wymiar sprawiedliwości jest zastrzeżony jedynie dla sądów, a zatem nie może być sprawowany przez żadne inne organy władzy publicznej”.

⁶¹ Zob. wyrok TK z 8.12.1998 r., sygn. K 41/97, OTK ZU nr 7/1998 r., poz. 117; zob. też: L. Garlicki w: *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz*, t. 4, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 7.

⁶² Zob. wyroki TK z 8.12.1998 r., K 41/97; wyrok TK z 2.6.1999 r., K 34/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 94 oraz wyrok TK z 14.7.2003 r., SK 42/01, OTK ZU nr 6/A/2003, poz. 63.

sądowej, zakazującą zawężającej wykładni prawa do sądu (co potwierdza sam Trybunał Konstytucyjny oraz doktryna⁶³). W związku z tym nie można aprobować takiej interpretacji przepisów, która pozwala na wkroczenie przez organ administracji w indywidualne stosunki majątkowe pomiędzy jednostkami (tu przedsiębiorcą a konsumentem), chyba że tego rodzaju kompetencja zawarta została wprost w takich przepisach (wówczas wszak w istocie odpada potrzeba ich interpretacji). W świetle nie tylko art. 45 ust. 1 konstytucji (ale także art. 7 oraz art. 31 Konstytucji RP) uprawnienie do wspomnianej ingerencji powinno zatem zostać *expressis verbis* przewidziane w przepisie prawa⁶⁴ (czego nie można odnieść do treści art. 26 ust. 2 u.o.k.k.; zob. pkt 3).

Należy zarazem wskazać, iż **polski porządek prawny przewiduje możliwość ingerowania przez organ administracji (na podstawie decyzji) w stosunki majątkowe pomiędzy jednostkami prywatnymi**. Co więcej, takimi uprawnieniami dysponuje sam Prezes UOKiK, mogąc np. – w ramach decyzji o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję – nakazać jednemu przedsiębiorcy udzielenie licencji praw własności intelektualnej na niedyskryminacyjnych warunkach innym przedsiębiorcom (art. 10 ust. 4 pkt 1 u.o.k.k.) albo nakazać umożliwienie dostępu do określonej infrastruktury na niedyskryminacyjnych warunkach (art. 10 ust. 4 pkt 2 u.o.k.k.), wreszcie – w ramach decyzji zawierających warunkową zgodę na koncentrację nakazać zbycie całości lub części majątku przedsiębiorcy albo też zbycie określonego pakietu akcji lub udziałów (art. 19 ust. 2 u.o.k.k.). W odróżnieniu wszak od rekompensaty publicznej we **wskazanych przypadkach Prezes UOKiK działa na podstawie wyraźnego przepisu ustawy, który – wręcz literalnie – określa środek, jaki może ów organ zastosować**. Dzięki temu w przypadkach tych nie pojawiają się wątpliwości kompetencyjne, w tym konstytucyjno-prawne, jakie dotyczą stosowania – *de lege lata* (w oparciu o ogólnie skonstruowany art. 26 ust. 2 u.o.k.k.) środka w postaci rekompensaty publicznej.

6. Rekompensata publiczna a unormowania prawa unijnego

Przedstawione wyżej wątpliwości systemowe oraz konstytucyjno-prawne, dotyczące dopuszczalności stosowania przez Prezesa UOKiK środka w postaci

⁶³ Zob. np. wyrok TK z 6.11.2012 r. K 21/11, OTK-A 2012/10/119 oraz tam cytowane orzecznictwo; wyrok TK z 8.11.2001 r., P 6/01, OTK ZU nr 8/2001, poz. 248; zob. też: P. Sarnecki, [w:] L. Garlicki, W. Zubik, *op. cit.*

⁶⁴ Zob. też wyrok TK z 6.11.2012 r. K 21/11, OTK-A 2012/10/119, w którym wskazano, iż konstytucja wprowadza domniemanie drogi sądowej, wobec czego wszelkie ograniczenia sądowej ochrony interesów jednostki wynikać muszą z przepisów ustawy zasadniczej i są dopuszczalne w absolutnie niezbędnym zakresie, jeżeli urzeczywistnienie wartości konstytucyjnej kolidującej z prawem do sądu nie jest możliwe w inny sposób.

rekompensaty publicznej, są uzasadnione także w kontekście relewantnych regulacji unijnych. Chodzi mianowicie o przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2394 z 12.12.2017 r. w sprawie współpracy między organami krajowymi odpowiedzialnymi za egzekwowanie przepisów prawa w zakresie ochrony konsumentów⁶⁵.

Z treści stosownych przepisów powołanego rozporządzenia wynika, iż **prawodawca unijny nie przewiduje po stronie krajowych organów administracyjnych** (chroniących interesy konsumentów) środka w postaci rekompensaty publicznej **stosowanego jako instrument *stricte* władczy** (nakazowy). Z przepisów powołanego rozporządzenia (w tym zwłaszcza motywu 17 preambuły; zob. niżej) należy zarazem dedukować, iż tego rodzaju środek mógłby zostać zastosowany jedynie w przypadku, gdy sam przedsiębiorca go zaproponuje, stanowiąc formę „dodatkowego zobowiązania w zakresie środków zaradczych” (*additional remedial commitment*); zob. art. 9 ust. 4 lit. c rozporządzenia 2017/2394. W tym miejscu przywołać można także art. 21 ust. 1 tego rozporządzenia, który wyposaża upoważnione organy krajowe (*the competent authorities*) do nakładania – jako środek władczy – jedynie grzywnien lub okresowych kar pieniężnych jako finansowych konsekwencji naruszeń zbiorowych interesów konsumentów (*collective interests of consumers*), zastrzegając zarazem, iż inne, tj. dodatkowe środki (w tym rodzaje wspomniane konsekwencje) mogą być stosowane jedynie wskutek propozycji samego przedsiębiorcy – „z inicjatywy przedsiębiorcy”⁶⁶.

Istotne znaczenie mają także konkluzje, jakie płyną z **motywu 17 preambuły do rozporządzenia nr 2017/2394**. Stanowi on, iż „[...] konsumenci powinni mieć prawo dochodzenia roszczeń z tytułu szkód spowodowanych naruszeniami objętymi niniejszym rozporządzeniem. W zależności od przypadku prawo do uzyskania od przedsiębiorcy, **z jego własnej inicjatywy** [podkreślenie moje – K.K.], dodatkowych zobowiązań w zakresie środków zaradczych na korzyść konsumentów dotkniętych domniemanym

⁶⁵ Rozporządzenie to uchyliło rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 (Dz. Urz. Z 27.12.2017 r., L 345/1); dalej: rozporządzenie 2017/2394.

⁶⁶ *On the trader's initiative*; zob. art. 21 ust. 1 rozporządzenia 2017/2394, zgodnie z którym w stosownych przypadkach kompetentne władze krajowe nakładają na przedsiębiorcę odpowiedzialnego za powszechne naruszenie zbiorowych interesów konsumentów o wymiarze unijnym kary w postaci takich środków jak **grzywny lub okresowe kary pieniężne**. Właściwe organy mogą **uzyskać od przedsiębiorcy, z jego własnej inicjatywy, dodatkowe zobowiązania** w zakresie środków zaradczych na korzyść konsumentów dotkniętych domniemanym naruszeniem powszechnym lub domniemanym naruszeniem powszechnym o wymiarze unijnym lub, w odpowiednich przypadkach, zwrócić się do przedsiębiorcy o złożenie zobowiązania w postaci zaoferowania odpowiednich środków zaradczych konsumentom, których dotyczy naruszenie.

naruszeniem [...] powinno przyczynić się do usunięcia negatywnych skutków naruszenia transgranicznego dla konsumentów”. Z powyższego wynika, iż prawodawca unijny wyraźnie wiąże możliwość skorzystania przez organ publiczny ze środka kompensacyjnego/odszkodowawczego na rzecz konsumentów z dobrowolną – tj. inicjowaną przez przedsiębiorcę – procedurą wdrożenia (podstawą zastosowania) takiego środka. Nie ma wątpliwości, iż taki odszkodowawczy charakter ma właśnie rekompensata publiczna stosowana przez Prezesa UOKiK. Co więcej, co do tego, że powołany motyw 17 preambuły należy odnosić właśnie do tego rodzaju środka, potwierdza dalsza jego treść. Prawodawca unijny wyjaśnia tam, iż wspomniane środki/zobowiązania zaradcze (*remedial commitments*) o charakterze odszkodowawczym obejmować mogą np. „naprawę, wymianę, obniżenie cen, rozwiązanie umowy lub **zwrot ceny zapłaconej za towary lub usługi** [podkreślenie moje – K.K.]”⁶⁷. Jak wskazano już na wstępie opracowania, rekompensata publiczna polega zazwyczaj na zobligowaniu przedsiębiorcy do zapłaty na rzecz konsumentów określonej kwoty pieniędzy.

O rekompensacie publicznej (lub o środku do niego podobnym) nie stanowi żadne z uprawnień wymienionych w katalogu kompetencji organów krajowych w zakresie „egzekwowania prawa” (*enforcement powers*), zawartym w art. 9 ust. 4 rozporządzenia 2017/2394. Wprawdzie katalog ów obejmuje uprawnienia „minimalne” (*minimum powers*), co oznacza, że ustawodawca krajowy może swym właściwym organom administracji przyznać także uprawnienie dodatkowe (niewymienione w art. 9 ust. 4). Ustawodawca powinien wówczas takie uprawnienie wyraźnie określić (sprecyzować); zob. uwagi w pkt 3.

Reasumując, stwierdzić należy, iż w świetle relewantnych regulacji unijnych Prezes UOKiK – *de lege lata* – może stosować rekompensatę publiczną jedynie w ramach wydawania tzw. **decyzji zobowiązaniowej**, tj. takiej, w której tego rodzaju środek zobowiązaniowy (*remedial commitment*⁶⁸) **został**

⁶⁷ *Reimbursement of the price paid for the goods or services*; motyw 17 zd. 3 preambuły do rozporządzenia 2017/2394.

⁶⁸ Warto zwrócić uwagę także na **terminologiczną spójność** w omawianym kontekście; tzw. decyzja zobowiązaniowa w języku angielskim określana jest jako *commitment decision*, a stanowi podstawowy instrument tzw. negocjacyjnego wdrażania prawa konkurencji; zob. T. Skoczny, *Negocjacyjne stosowanie prawa ochrony konkurencji – rzeczywistość, istota, problemy*, [w:] *Prawo konkurencji. 25 lat*, red. *idem*, Warszawa 2016, s. 448–452. Także w cytowanych przepisach rozporządzenia 2017/2394 prawodawca unijny posługuje się terminem tłumaczonym jako „dodatkowe zobowiązanie w zakresie środków zaradczych” (*additional remedial commitment*) właśnie na określenie środków mających (m.in.) kompensować konsumentom szkody wynikłe z naruszenia zbiorowych interesów konsumentów.

zaproponowany przez samego przedsiębiorcę. Podstawą prawną do wydania takiej decyzji jest **art. 28 ust. 1 u.o.k.k.**⁶⁹

Również w dotychczasowej praktyce Prezes UOKiK nie zawęził stosowania rekompensaty publicznej jedynie do środka nakazowego (tj. wydawanego w ramach decyzji o jakiej mowa w art. 26 u.o.k.k.). Można bowiem wskazać przypadki, w których rekompensata zastosowana została jako zobowiązanie zaproponowane przez przedsiębiorcę i przyjęte przez Prezesa UOKiK w ramach decyzji wydanej na podstawie art. 28 u.o.k.k.⁷⁰

Podsumowanie

Poczynione w niniejszym opracowaniu rozważania dają podstawę do następujących konkluzji. Po pierwsze, stosowanie środka w postaci rekompensaty publicznej **wykracza poza granice uznania administracyjnego w jakie wyposaża Prezesa UOKiK norma kompetencyjna z art. 26 ust. 2 u.o.k.k.** Dzieje się tak przede wszystkim z uwagi na kolizję tego środka z zasadą proporcjonalności, w tym zwłaszcza z wynikającym z tej zasady wymogiem, aby skutki zastosowania danego środka pozostawały w odpowiedniej proporcji do ciężarów (konsekwencji), jakie stąd wynikają dla jednostki (tu przedsiębiorcy); tego rodzaju konsekwencją jest istotne ograniczenie po stronie przedsiębiorcy konstytucyjnie gwarantowanego prawa do sądu. Ponadto powołany przepis – jako norma kompetencyjna – podlega wykładni

⁶⁹ Zgodnie z przepisem, 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 będących podstawą wszczęcia postępowania – że został naruszony zakaz, o którym mowa w art. 24, a przedsiębiorca, któremu jest zarzucane naruszenie tego zakazu, zobowiąże się do podjęcia lub zaniechania określonych działań zmierzających do zakończenia naruszenia lub usunięcia jego skutków, Prezes Urzędu może, w drodze decyzji, nakazać przedsiębiorcy wykonanie tych zobowiązań; zob. też J. Sroczyński, *Naruszenie zbiorowych interesów konsumentów: decyzja zobowiązująca (uwagi praktyczne oraz de lege ferenda)*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2012, nr 1(1), s. 97–112; www.ikar.wz.uw.edu.pl/numery/01/pdf/01_sroczyński_naruszenie.pdf [dostęp: 3.03.2019].

⁷⁰ Np. decyzja Prezesa UOKiK z 27.3.2015 r. Nr DDK 2/2015 (sprawa Canal +), przewidująca m.in. zobowiązanie przedsiębiorcy do zwrotu każdemu konsumentowi kwoty 43,16 zł w gotówce; decyzja Prezesa UOKiK z 15.10.2015 r. Nr DDK 14/2015 (sprawa P4 sp. z o.o.), przewidując m.in. przyznanie rekompensaty w kwocie 95 zł; zob. decyzję Prezesa UOKiK z 24.09.2018 r. Nr RPZ 7/2018 r. (sprawa TERG S.A.) – przyznanie konsumentom kwoty w wysokości 60 zł – kwoty zbliżonej do średniego rabatu przyznanego w toku akcji promocyjnej „Płacimy za oceny”, czy też decyzja Prezesa UOKiK z 20.08.2019 r. Nr RKR – 2/2019 (sprawa Nowa Telefonía sp. z o.o.), w której zobowiązał tę spółkę do (m.in.) wypłaty 60 zł każdemu klientowi, który złożył reklamację do firmy lub skargę do UOKiK, a także umorzenia naliczonych lub zwrotu tym konsumentom zapłaconych kar, którzy po odrzuceniu lub nierozpatrzeniu reklamacji czy skargi rozwiązali umowę z tą spółką.

zawężającej, co również przemawia za negowaniem dopuszczalności kreowania go jako podstawy prawnej dla stosowania środków rodzących daleko idące konsekwencje dla jednostek (tu: przedsiębiorców), tj. ingerujących w ich prawa i wolności.

Po drugie, rekompensata publiczna – zarówno w ujęciu podmiotowym, jak i funkcjonalnym – wyraźnie odróżnia się od normatywnie określonych (zob. zwłaszcza art. 26 ust. 2 i 3 u.o.k.k.) środków usunięcia skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Również i z tego powodu zasadnym staje się traktowanie jej jako środka wykraczającego poza zakres kompetencji (uznania) Prezesa UOKiK, jakie przyznaje mu art. 26 ust. 2 u.o.k.k.

Po trzecie, **rekompensata publiczna rodzi wątpliwości w kontekście spójności takiego środka z samą konstrukcją (definicją) zbiorowego interesu konsumentów**. Przedsiębiorca, wykonując wynikający z rekompensaty obowiązek zapłaty określonej kwoty na rzecz (zazwyczaj) każdego ze swych klientów/konsumentów, zostaje obciążany kwotą stanowiącą sumę wszystkich wypłaconych na rzecz poszczególnych konsumentów środków pieniężnych. Rekompensata publiczna w istocie stanowi więc formę usunięcia „zsumowanych”, indywidualnych skutków (finansowych) naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Pozostaje to w kolizji z pojęciem (istotą) praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, co do której ustawodawca wyraźnie uznał, iż nie może jej stanowić suma interesów indywidualnych (art. 24 ust. 3 u.o.k.k.).

Po czwarte, rekompensata jest środkiem stanowiącym sprawę cywilną; jej wykonanie w założeniu prowadzić ma do zwrotu nienależnego świadczenia (zob. art. 410 i n. k.c.) pomiędzy dwoma podmiotami prywatnymi (przedsiębiorcą a konsumentem), zatem między równorzędnymi (przynajmniej w wymiarze prawnosądowym) podmiotami. W swej istocie rekompensata stanowi należność cywilnoprawną. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 2 §1 k.p.c. do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne (a zatem nie organ administracji, jakim jest Prezes UOKiK).

Po piąte, konsekwencją stosowania przez Prezesa UOKiK rekompensaty publicznej jest **ograniczenie prawa do sądu, jakie gwarantuje art. 45 ust. 1 Konstytucji RP**. Zachodzą wątpliwości co do gwarancji bezstronności w zakresie stosowania przez Prezesa UOKiK tego środka. Ponadto skutkiem zastosowania jest analogiczne potraktowanie każdego z konsumentów (klientów przedsiębiorcy), a ściślej – ich sytuacji prawno-faktycznej; w odniesieniu do wystarczająco dużej grupy (kategorii) klientów przedsiębiorcy (konsumentów) mogą występować określone różnice tak co do prawa (relacji umownych), jak i co do faktów. Wreszcie również i skutki praktyk przedsię-

biorcy, jakie kwestionuje Prezes UOKiK (w szczególności w wymiarze prawnym), mogą być odmienne w stosunku do poszczególnych konsumentów (podważając tym samym zasadność/adekwatność stosowania wobec każdego z nich analogicznego środka „zaradczego” w postaci rekompensaty publicznej). Wskazane indywidualne okoliczności sprawy nie są badane przez Prezesa UOKiK stosującego rekompensatę publiczną (a podlegałyby takiemu zbadaniu – w kontekście stosownych przepisów kodeksu cywilnego – przez sąd); okoliczności te (relacje) nie stanowią także przedmiotu rozpatrywania przez SOKiK (w ramach odwołania od decyzji Prezesa UOKiK, w której zastosował on rekompensatę publiczną).

Po szóste wreszcie, stosowanie przez Prezesa UOKiK rekompensaty publicznej jako instrumentu *stricte* władczego pozostaje w kolizji z rozwiązaniami przyjętymi w prawie unijnym. W treści przepisów rozporządzenia 2017/2394 – w tym zwłaszcza w katalogu kompetencji organów krajowych w zakresie „egzekwowania prawa” (ochrony zbiorowych interesów konsumentów) – środek ów nie został wskazany. Ponadto z przepisów tego rozporządzenia należy dedukować, iż **prawodawca unijny dopuszcza stosowanie przez krajowe organy środków kompensacyjnych (odszkodowawczych) na rzecz konsumentów jedynie w przypadku gdy środek taki zostanie zaproponowany przez samego przedsiębiorcę** jako „dodatkové zobowiązanie w zakresie środków zaradczych” (*additional remedial commitment*). W kontekście unijnych uwarunkowań prawnych Prezes UOKiK mógłby więc korzystać z rekompensaty publicznej co najwyżej w ramach tzw. decyzji zobowiązaniowych (wydawanych w trybie art. 28 u.o.k.k.), a nie jako instrument *stricte* władczy (nakazowy), czyli – w wymiarze formalnym – jako element decyzji stwierdzającej naruszenie (wydawanej na mocy art. 26 u.o.k.k.).

Bibliografia

- Garlicki L., Zubik W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 1, wyd. 2, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2016
- Izdebski H., *Zasada proporcjonalności a władza dyskrecyjna administracji publicznej w świetle polskiego orzecznictwa sądowego*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 1.
- Jakimowicz W., *Zewnętrzne granice uznania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 5.
- Jąskowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Jąskowska M., *Uznanie administracyjne w orzecznictwie sądów administracyjnych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2010, nr 5–6 (32–33).

- Kohutek K., M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.
- Materna G., *Rekompensata publiczna – nowy środek skutecznej eliminacji niepożądanych zjawisk rynkowych przez Prezesa UOKiK*, [w:] *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*, red. M. Bernatt, M. Jurkowska-Gomułka, M. Namysłowska, A. Piszcz, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Sieradzka M., *Uprawnienie do nakazania publikacji decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów niezależnie od potrzeby usunięcia jej skutków*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2016, nr 4.
- Sroczyński J., *Naruszenie zbiorowych interesów konsumentów: decyzja zobowiązująca (uwagi praktyczne oraz de lege ferenda)*, „internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny” 2012, nr 1(1), s. 97–112; www.ikar.wz.uw.edu.pl/numery/01/pdf/01_sroczyński_naruszenie.pdf [dostęp: 3.03.2019]
- Sroczyński J., *UOKiK – co my z tego mamy? Próba metodologii badań tzw. przysporzenia konsumenckiego*, [w:] *Prawo konsumenckie w praktyce*, red. M. Czarnecka, T. Skoczny, C.H. Beck, Warszawa 2016.
- Szot A., *Śluszość a uznanie administracyjne*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2011, z. 15.
- Tomiczak R., Kozaczek M., *„Rekompensata publiczna” – nowy instrument prawny w decyzjach Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, „Monitor Prawniczy” 2017, nr 1.
- Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*, red. C. Banasiński, S. Piontek, LexisNexis Polska, Warszawa 2009.
- Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, wyd. 2, LexisNexis, Warszawa 2014.
- Wiśniewski A., *O standardach europejskich dotyczących uznania administracyjnego*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2012, t. 28.

Abstract

Public Compensation as a Measure for Remediating the Ongoing Effects of Infringement of Collective Consumer Interests: Systemic and Competence Doubts

The so-called public compensation is a measure that for several years has been applied by the President of the Office of Competition and Consumer Protection to remedy the effects of infringement of collective consumer interests. It consists in imposing on the undertaking concerned (the infringer) an order to pay to the consumers a certain amount of money or to make another financial benefit. Public compensation (in my opinion not having a sufficient normative basis) is a measure whose admissibility of application raises doubts in particular in the context of compliance with constitutional principles and consistency with the legal concept of protecting the collective interests of consumers.

Key words: public compensation, collective consumer interests, President of the Office of Competition and Consumer Protection, administrative approval, principle of proportionality, right to court

Streszczenie

Rekompensata publiczna jako środek usunięcia skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów: wątpliwości systemowo-kompetencyjne

Tak zwana rekompensata publiczna to stosowany od kilku lat przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów środek mający usunąć skutki naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Polega ona na nałożeniu na przedsiębiorcę (naruszyciela) nakazu zapłaty na rzecz konsumentów określonej kwoty pieniężnej lub dokonania innego świadczenia o wartości majątkowej. Rekompensata publiczna (nie mając w mojej ocenie wystarczającej podstawy normatywnej) jest środkiem, którego dopuszczalność stosowania rodzi wątpliwości w szczególności w kontekście zgodności z zasadami konstytucyjnymi, jak i spójności z publicznieprawną konstrukcją ochrony zbiorowych interesów konsumentów.

Słowa kluczowe: rekompensata publiczna, zbiorowe interesy konsumentów, Prezes UOKiK, uznanie administracyjne, zasada proporcjonalności, prawo do sądu

