

Paweł Izdebski

doktor nauk prawnych, Uniwersytet Warszawski

ORCID: 0000-0002-5794-3224

Uprawnienie Prezesa UOKiK do przedstawienia sądowi istotnego dla sprawy poglądu jako instrument publicznoprawnej ochrony konsumentów na rynku finansowym

Słowa kluczowe: Prezes UOKiK, ochrona konsumentów, interes publiczny, rynek finansowy, instrument administracyjnoprawny

1. Wprowadzenie

Rynek finansowy odgrywa strategiczną rolę we współczesnym systemie gospodarczym. Jego dynamiczny rozwój, obserwowalny na przestrzeni ostatnich lat, z jednej strony przyczynia się do wzrostu konkurencyjności oferowanych na nim produktów oraz usług, z drugiej stanowi natomiast istotne zagrożenie dla niedoświadczonych usługobiorców. Rynek finansowy, będący miejscem cyrkulacji walorów, jest szczególnie narażony na różnego rodzaju nieprawidłowości oraz patologie, stwarzając wśród podmiotów weń operujących pokusę wykorzystania powierzonych im przez klientów dóbr materialnych w sposób niezgodny z prawem. Taki stan rzeczy stawia przed ustawodawcą nieustanne wyzwanie zapewnienia odpowiedniego stopnia ochrony słabszej strony stosunku prawnego. Istotnym argumentem przemawiającym za ponoszeniem dodatkowych kosztów na rzecz utrzymywania efektywnej infrastruktury prawnej w tym zakresie jest stale rosnąca liczba konsumentów, będących usługobiorcami rynku finansowego, którzy częstokroć nie posiadają dostatecznej wiedzy oraz doświadczenia pozwalającego im na właściwą ocenę ryzyka generowanego przez podmioty na tym rynku operujące. Współczesna praktyka ustawodawcza coraz częściej zaczyna afirmować potrzebę ochrony słabszej strony stosunku prawnego nie tylko w ramach poszczególnych sektorów rynku finansowego (takich jak: sektor bankowy, sektor usług płatniczych czy sektor rynku kapitałowego), ale również w odniesieniu do całego rynku finansowego. Wyrazem tego stanu rzeczy są przyjęte na przestrzeni ostatnich lat akty normatywne dotyczące m.in. problematyki *misselling'u* usług finansowych, jako jednej

z kategorii praktyk naruszających ochronę zbiorowych interesów konsumentów, procedury rozpatrywania reklamacji osób fizycznych, będących klientami instytucji finansowych, czy regulacje prawne ustanawiające instytucję Rzecznika Finansowego.

Działalność na rzecz wzmocnienia pozycji konsumenta na rynku finansowym dostrzegalna jest najmocniej w sferze funkcjonowania organów władzy publicznej. Jednostki te, zdając sobie sprawę z rzeczywistego zagrożenia, jakie dla przeciętnego i niedoświadczonego konsumenta może generować uczestnictwo w rynku, a także nauczone doświadczeniem nieuczciwych praktyk stosowanych przez instytucje finansowe, które na przestrzeni ostatnich lat wielokrotnie wykorzystywały nieświadomość konsumentów, oferując im skomplikowane produkty finansowe (takie jak: polisolokaty, ubezpieczenia na życie i dożycie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym czy obarczone wysokim ryzykiem instrumenty pochodne, w tym kontrakty terminowe na rynku Forex), coraz częściej podejmują działania ukierunkowane na szeroko zakrojoną ochronę nieprofesjonalnych uczestników rynku finansowego. Najlepszym tego przykładem jest chociażby działalność Prezesa UOKiK jako podmiotu władnego do zabierania głosu w istotnych oraz indywidualnych sporach sądowych konsumentów. Chociaż analizowane tutaj uprawnienie organu antymonopolowego jest instytucją stosunkowo młodą, ponieważ obowiązuje w polskim systemie prawnym dopiero od 2016 r., to jednak od samego początku cieszy się dużą popularnością – dotychczas Prezes Urzędu wystosował kilkaset istotnych dla sprawy poglądów, z czego zdecydowana większość dotyczyła spraw związanych z sektorem usług finansowych¹.

Inicjatywa organów administracji publicznej do wyrażania własnych poglądów w sprawach sądowych ma kilka zasadniczych celów. Poza charakterem sprawy sądowej, której przedmiot powinien co do zasady odgrywać szczególne znaczenie z punktu widzenia wymiaru społecznego, narzędzie to służy przede wszystkim do dostarczania wiedzy na temat poglądów doktrynalnych oraz sądów utartych w praktyce w tak rozległych dziedzinach regulacyjnych jak np. prawo ochrony konsumentów, która często jest niedostępna dla organu orzekającego w sprawie – w tym aspekcie organ administracyjny występuje jako specjalista w określonej kategorii spraw. Powszechnie tak ujmowany aspekt wystąpienia organów administracyjnych określa się także mianem tzw. biegłych społecznych. Warto przy tym nadmienić, że ustawodawca niezwykle rzadko decyduje się na wprowadzenie możliwości wyrażania poglądów w sprawach sądowych przez organy władzy publicznej. Taka konstrukcja może bowiem wzbudzać pewne kontrowersje ze względu na rolę organów administracyjnych, których istotą *a priori* jest przecież działalność w interesie publicznym – w ramach istotnego poglądu dla sprawy organ administracyjny wyraża zwykle opinię na korzyść jednej ze stron postępowania sądowego, a tym samym działa

¹ Podobnie dużym zainteresowaniem cieszy się analogiczne uprawnienie Rzecznika Finansowego, który wypowiada się głównie w następujących sprawach: 1) spory dotyczące kredytów hipotecznych waloryzowanych kursem waluty obcej; 2) spory z firmami inwestycyjnymi dotyczące głównie rynku FOREX; 3) spory związane z opcjami walutowymi; 4) spory dotyczące *misselling'u* i ubezpieczenia z UFK; oraz 5) spory dotyczące kredytu konsumenckiego. Zob. prezentacja przygotowana przez Biuro Rzecznika Finansowego: Bartosz Wyżykowski, *Istotny pogląd jako narzędzie Rzecznika Finansowego służące wspieraniu klientów banków w sporach sądowych. Pierwsze doświadczenia i wnioski*, Warszawa 2016, <https://konferencja.bankowebezprawie.pl/> (dostęp 13.05.2019 r.).

pośrednio w interesie tejże strony, dążąc do maksymalnego zabezpieczenia jej interesów z perspektywy postępowania sądowego. Z drugiej strony konstrukcja ta może wzbudzać również poważne wątpliwości z punktu widzenia tak podstawowych zasad postępowania sądowego jak zasada równości strony, zgodnie z którą każdej ze stron powinno się zapewnić możliwość korzystania z jednakowych środków prawnych w celu obrony swoich interesów; zasada kontradyktoryjności, zgodnie z którą to na spornych stronach procesu ciąży obowiązek udowodnienia swoich racji; czy nawet sama zasada prawdy obiektywnej. Wydaje się natomiast, że powyższe uwagi nie będą dotyczyły podmiotów posiadających status organizacji pozarządowej, w tym organizacji konsumenckich², które działając zwykle jako prywatnoprawne formacje zrzeszające uczestników rynku, zgodnie z celami statutowymi, uprawnione są do występowania w obronie ich praw.

2. Charakter prawny instrumentu

Najogólniej rzecz ujmując, istotny pogląd w sprawie to pisemne stanowisko Prezesa UOKiK, w którym przedstawia on argumenty i poglądy ważne dla danego sporu, opierając się na określonym stanie faktycznym i prawnym. Instytucja stanowiąca przedmiot niniejszych rozważań nawiązuje do znanej prawa procesowemu tzw. instytucji *amicus curiae* – „przyjaciela sądu”³ i w polskim systemie prawnym występuje przede wszystkim jako forma wyrażania przez organizacje pozarządowe poglądu lub stanowiska w postępowaniach sądowych albo sądownoadministracyjnych⁴. Jak słusznie zauważa się w literaturze, przedstawienie przez organizację społeczną istotnego dla sprawy poglądu umożliwia tej organizacji zapoznanie sądu ze społeczną oceną sprawy, w której sama organizacja nie uczestniczy, natomiast celem podjęcia takich działań jest ułatwienie sądowi prawidłowego rozstrzygnięcia sprawy poprzez zaznajomienie go z problemami środowiska, w których powstał konflikt, dostarczenie dodatkowych informacji o faktach dotyczących sporu i przekazanie oceny, z jaką spór ten spotkał się w społeczeństwie⁵.

Analizowane tutaj uprawnienie stanowi kluczowy, z punktu widzenia zakresu właściwości kompetencyjnej organu antymonopolowego, instrument administracyjnoprawny uprawniający tenże organ do wyrażania zdania w sprawach, które z uwagi na swój charakter,

² Zob. I. Ozimek, *Ochrona konsumentów korzystających z usług – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2012, s. 56; a także: S. Koroluk, A. Powalowski [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, Warszawa 2014, s. 876.

³ Zob. M. Błachucki [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. A. Stawicki, E. Stawicki, Warszawa 2016, s. 753.

⁴ Przykładowo M. Bernatt analizowaną instytucję definiuje w następujący sposób: „Opinia przyjaciela sądu jest formą wyrażenia przez organizację pozarządową opinii prawnej w postępowaniach sądowych w przypadkach, gdy w związku z celami działalności danej organizacji zachodzi taka potrzeba; służy ona przedstawieniu szczególnego poglądu organizacji pozarządowej na sprawę rozpatrywaną przed sądem, któremu taka opinia jest przedstawiana.” Por. M. Bernatt, *Opinia przyjaciela sądu (amicus curiae) jako pomocnicza instytucja prawna w orzecznictwie sądów polskich* [w:] *Sprawy sąd. Zbiór dobrych praktyk. Część druga*, red. Ł. Bojanowski, Warszawa 2008, s. 184.

⁵ Por. T. Kościńska, *Udział organizacji społecznych w wymiarze sprawiedliwości*, Warszawa 1980, s. 42.

a częstokroć również wagę i istotę, wyróżniają się doniosłym znaczeniem społecznym. Dokonując zaszeregowania owego narzędzia w strukturze wewnętrznej organu administracyjnego, już na wstępie zaznaczyć wypada, że zgodnie z art. 31 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów⁶ uprawnienie to zakorzenione jest bezpośrednio w zadaniach Prezesa Urzędu, mieszcząc się w kategorii zadań o charakterze prewencyjnym, tzn. zadań ukierunkowanych bezpośrednio na ochronę określonego dobra, zanim jeszcze nastąpiło jego naruszenie.

Od strony charakteru prawnego uprawnienie Prezesa UOKiK do przedstawienia sądowi istotnego dla sprawy poglądu jest instrumentem administracyjnoprawnym o charakterze niewładczym⁷. Ta kategoria narzędzi przysługujących organom administracji publicznej w zasadniczy sposób różni się od instrumentów administracyjnoprawnych realizujących władcze formy działania administracji, których dominującymi cechami są władztwo oraz przymus administracyjny⁸. Narzędzia te mają charakter administracyjnych z uwagi na ich ścisłe skorelowanie z działalnością danego organu i służą mu zwykle do realizacji jego podstawowych albo dodatkowych zadań⁹. Przykładem tego typu instrumentów będą m.in. wszelkiego rodzaju ostrzeżenia publiczne, komunikaty, wytyczne czy stanowiska wydawane przez organy w ramach sprawowanych przez nie funkcji, jak również wszelkiego rodzaju działalność edukacyjna czy *quasi* legislacyjna podejmowana przez te organy.

Instrumenty administracyjnoprawne, realizujące niewładcze formy działania organów administracji publicznej, mają (podobnie jak działania władcze) bezpośrednie umocowanie w powszechnie obowiązujących przepisach prawa regulujących działalność danego organu. Zasada ta wywodzi swoje źródło z konstytucyjnej normy prawnej, umiejscowionej w art. 7 Konstytucji RP¹⁰, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie

⁶ Ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2019 r. poz. 369), dalej – u.k.k.

⁷ W generalnym założeniu domeną regulacji o charakterze publicznoprawnym jest to, że służą one celom publicznym i dobru szeroko rozumianej społeczności, sprawiedliwie wyważonemu z innymi prawnie chronionymi dobrami. Takie założenie przedstawia również prawo administracyjne, w którego granicach realizowane są cele, interesy i zadania publiczne, oraz regulowana jest organizacja i działalność administracji publicznej. Zob. Z. Duniewska, *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013, s. 41.

⁸ Zob. przykładowo: M. Oleś, *Formy działania administracji publicznej. Administracja* [w:] *Przewodnik po prawie administracyjnym*, Warszawa 2016, s. 39; a także: A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000.

⁹ W odniesieniu do organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo konsumenta na rynku kapitałowym rola oraz doniosłość stosowanych przez nie środków o charakterze niewładczym przesądza, iż środki te z pewnością nie stanowią wyłącznie funkcji uzupełniającej czy dodatkowej względem podstawowej działalności organu, a należy raczej doszukiwać się w nich tej sfery aktywności, w ramach której organy administracji publicznej realizują swoje podstawowe zadania. Przykładem tego jest chociażby uprawnienie Prezesa UOKiK do publikacji ostrzeżeń i komunikatów o zagrożeniach na rynku finansowym w publicznych środkach masowego przekazu, w ramach którego organy te realizują funkcje ostrzegawczo-informacyjne.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm. i sprost.).

i w granicach prawa. Taki stan rzeczy oznacza, iż działalność administracji zarówno co do treści, jak i co do form podlega regulacji prawnej, a zatem wszelkie czynności podejmowane przez organy administracji publicznej muszą mieć swoją podstawę prawną. W demokratycznym państwie prawa wszystkie działania administracji publicznej mają charakter prawny – wszystkie są konstrukcjami prawa i tylko prawa.

W odróżnieniu od władczych form działania administracji w przypadku form o charakterze niewładczym organowi przysługuje co do zasady większa swoboda w ich dysponowaniu. O ile w przypadku środków władczych zasady ich stosowania określają ściśle regulacje normatywne, które wyznaczają zarazem okoliczności, w których organ powinien zastosować środek, jak również narzucają z góry jego formę (decyzja administracyjna, postanowienie), o tyle w przypadku niewładczych form działania częstokroć wybór samego środka, jak i okoliczności jego stosowania są uzależnione od wyłącznej swobody organu stosującego dany środek, np. kampania edukacyjna konsumentów realizowana przez Prezesa UOKiK. Z drugiej strony instrumenty o charakterze niewładczym pozbawione są *stricto* zindywidualizowanego charakteru, a co za tym idzie, zadania organów nie są ukierunkowane na ochronę partykularnych interesów pojedynczego uczestnika, ale przybierają postać działalności na rzecz ogółu interesu uczestników. Środki te są stosowane w określonym celu, jakim zwykle jest ochrona dóbr szczególnie wrażliwych. Przykładowo z punktu widzenia ochrony interesów uczestników rynku finansowego doniosłe znaczenie mają środki ukierunkowane na podejmowanie różnorodnych inicjatyw, programów informacyjnych czy edukacyjnych uczestników, gdyż pełne osiągnięcie oczekiwanych przez ustawodawcę założeń, tj. maksymalny poziom bezpieczeństwa uczestników rynku finansowego, odnosi skutek nie tylko poprzez zagwarantowanie rzetelnego wypełniania obowiązków przez podmioty profesjonalne (przedsiębiorców) czy rzetelnego obiegu informacji na tym rynku, ale przede wszystkim poprzez przyswojenie oraz właściwe zrozumienie po stronie finalnego odbiorcy mechanizmów na nim obowiązujących.

Niejednokrotnie aparat administracji publicznej stawia przed organami administracyjnymi wykonywanie różnorodnych zadań, które z uwagi na powiązanie z często wieloma dziedzinami życia społecznego zmusza je do stosowania efektywnych rozwiązań przy użyciu tak naprawdę wielu różnorodnych form. W ostatnim czasie proporcje pomiędzy działaniami władczymi i niewładczymi zaczynają ulegać stopniowemu zatarciu, skutkiem czego zauważalny jest duży wzrost udziału różnego rodzaju inicjatyw o charakterze nieformalnym. Taki stan rzeczy może być postrzegany jako odpowiedź administracji na dynamicznie zachodzące procesy społeczne i gospodarcze, w wyniku których administracja musi stale dostosowywać się do panujących aktualnie tendencji i oczekiwań otaczającej ją rzeczywistości, przerzucając tym samym środek ciężkości z władczych form działania, które stopniowo stają się coraz mniej efektywne, na działalność wykorzystującą formy niewładcze. Częstokroć analiza charakteru prawnego niektórych narzędzi sprawia wrażenie, że stopniowemu zatarciu ulega podstawowy podział form działania administracji (władczych oraz niewładczych), bowiem narzędzia te coraz częściej znamionuje wiele cech wspólnych zarówno dla władczego imperium, jak też niewładczego dominium organu.

3. Przesłanki dopuszczalności instrumentu

Pomimo iż uprawnienie Prezesa UOKiK do przedstawiania sądowni istotnego dla sprawy poglądu przynależy do kategorii instrumentów administracyjnoprawnych o charakterze niewładczym, organ antymonopolowy nie dysponuje wyłączną swobodą jego stosowania. W tym zakresie stosowne ograniczenia wprowadza sam prawodawca. Biorąc pod uwagę charakter tych ograniczeń, możemy wyróżnić ograniczenia o naturze materialnoprawnej oraz formalnoprawnej. Do pierwszej kategorii zalicza się następujące.

Po pierwsze, uprawnienie interwencyjne organu antymonopolowego ogranicza się wyłącznie do tych kategorii spraw, które w swojej istocie dotyczą szeroko pojętego interesu publicznego¹¹. Tak szerokie zakrojenie ram ochronnych skorelowane jest ściśle z naczelnym celem ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów jako aktu normatywnego o charakterze publicznoprawnym, tj. ochroną konsumentów podejmowaną w interesie publicznym¹². Tym samym wyłączone zostały *de facto* możliwości interwencyjne organu w partykularnych sporach pomiędzy konsumentem a przedsiębiorcą¹³. Nawiasem mówiąc, takie rozwiązanie zasługuje w całości na aprobatę, zważywszy że obecny porządek prawny przewiduje szerokie instrumentarium zapewniające ochronę konsumentowi¹⁴, umożliwiając mu dochodzenie roszczeń w sporach indywidualnych, do których zaliczają się m.in. działalność Rzecznika Finansowego oraz powiatowego (miejskiego) rzecznika praw konsumentów, mechanizmy umożliwiające pozasądowe dochodzenie roszczeń (np. Sąd Polubowny przy KNF) czy wreszcie możliwość dochodzenia roszczeń przez konsumentów na drodze sądowej.

Uzależnienie podstawy interwencyjnej Prezesa UOKiK od naruszenia klauzuli interesu publicznego wywodzi się z art. 76 Konstytucji RP. Zgodnie z dyrektywą zawartą w tym przepisie władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Obowiązek ten spoczywa na wszelkich organach władzy publicznej, w tym także na sądach, tworząc możliwość przynajmniej pośredniego

¹¹ Zob. M. Sieradzka, komentarz do art. 31d [w:] M. Sieradzka, *Ochrona konkurencji i konsumentów. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 5 sierpnia o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw*, LEX/el. 2016.

¹² Interes publiczny jest naczelnym celem ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Ustawa służy ochronie interesu publicznego polegającego na zapewnieniu właściwych warunków funkcjonowania rynku, a nie ochronie prywatnych interesów poszczególnych osób. Zob. wyrok SA w Warszawie z 8.05.2009 r., VI ACa 1377/08, LEX nr 1362971.

¹³ Zob. E. Nowińska, *Ochrona konsumentów przed nieuczciwymi działaniami przedsiębiorców* [w:] *Ochrona konsumentów i jej współczesne wyzwania*, red. M. Ganczar, E. Sługocka-Krupa, Lublin 2014, s. 33 i n.

¹⁴ W przypadku naruszenia interesu prywatnego uczestników rynku (przedsiębiorcy, konsumenta) ochrona tychże jednostek – realizowana w oparciu o unormowania ustaw prywatnoprawnych, w szczególności uregulowania ustawy z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.) – może zostać także zrealizowana z wykorzystaniem argumentacji odwołującej się do naruszenia publicznych regulacji ustawy antymonopolowej (tzw. prywatnoprawne stosowanie prawa konsumentów, *private enforcement*).

horyzontalnego stosowania tego przepisu w relacjach między jednostkami¹⁵. Konkretyzacja normy konstytucyjnej odbywa się na poziomie aktów rangi ustawowej, które wyznaczają szczegółowe zasady ochrony dóbr w niej wskazanych. W odniesieniu do konsumentów takim aktem jest ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, która stanowi podstawowe źródło normatywne regulujące zasady ochrony konsumentów na terytorium RP. Ochrona przewidziana w tym akcie normatywnym skupiona została przede wszystkim wokół kompetencji organu administracji publicznej na szczeblu centralnym (Prezesa UOKiK).

W literaturze przedmiotu pojęcie „interesu konsumenta” postrzegane jest jako określona relacja między możliwością zaspokojenia potrzeb konsumpcyjnych jednostki a oceną tychże możliwości od strony indywidualnych korzyści, jakie przynoszą one konkretnemu konsumentowi¹⁶. Zaś interes prawny konsumenta występuje w sytuacji, gdy przepisy prawa, uznając go, gwarantują jednocześnie konsumentowi określone środki prawne o charakterze proceduralnym oraz służą jego urzeczywistnieniu. Możliwe jest zatem zaryzykowanie stwierdzenia, że od strony przedmiotowej zakresem ochrony sprawowanej przez Prezesa UOKiK będą objęte wyłącznie te wartości, których naruszenie mogłoby spowodować zaburzenie prawidłowego funkcjonowania mechanizmu zapewniającego ogół uczestnictwa w gospodarce publicznej, na zasadzie równych szans, a nie takich, które służą zabezpieczeniu wyłącznie partykularnych interesów¹⁷.

Klauzula „interesu publicznego” jest pojęciem, którego znaczenie zostało dotychczas szeroko omówione w judykaturze. Przykładowo zdaniem SA w Warszawie pojęcie interesu publicznego nie powinno być jednoznacznie pojmowane, natomiast w każdej sprawie konieczne jest jego indywidualne określenie (skonkretyzowanie). Interes publiczny dotyczy ogółu i postrzegany jest przez nieokreśloną z góry liczbę osób, a nie jednostki. Do jego naruszenia dochodzi zatem, gdy skutki określonych działań mają charakter powszechny, dotycząc wszystkich potencjalnych podmiotów na rynku relatywnym, a nie określonej grupy podmiotów¹⁸. Dokonując zatem oceny występowania interesu publicznego, należy uwzględnić nie liczbę faktycznie zagrożonych konkurentów, kontrahentów czy konsumentów, lecz charakter takiej praktyki i jej ewentualne skutki wobec tych podmiotów. Znaczenia interesu społecznego nie należy zatem postrzegać wyłącznie w kategoriach ilościowych, a koniecznym jest raczej zwrócenie uwagi na skutki, jakie dana praktyka wywołuje lub może wywołać na rynku¹⁹.

W kontekście znaczenia klauzuli interesu publicznego szeroko wypowiada się także piśmiennictwo²⁰. Przykładowo Konrad Kohutek jest zdania, że naruszenie tego interesu zachodzi zwłaszcza, gdy działaniami będącymi przedmiotem postępowania antymono-

¹⁵ Por. P. Mikłaszewicz, komentarz do art. 76 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1725.

¹⁶ Por. C. Banasiński [w:] *Prawo gospodarcze publiczne. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2013, s. 367.

¹⁷ Por. wyrok SA w Warszawie z 3.12.2012 r., VI ACa 1319/11, LEX nr 1238353.

¹⁸ Por. wyrok SA w Warszawie z 8.05.2009 r., VI ACa 1377/08.

¹⁹ Por. wyrok SA w Warszawie z 3.04.2017 r., VI ACa 1908/15, LEX nr 2347809.

²⁰ Zob. przykładowo: A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013, s. 290 i 297; a także: C. Banasiński, E. Piontka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 17 i n.

polowego zagrożony jest interes ogólnospołeczny, choć ma miejsce także wówczas, gdy skutkami działań sprzecznych z przepisami prawa antymonopolowego dotknięty jest szerszy krąg uczestników rynku lub działania te wywołują niekorzystne zjawiska²¹. Warto przy tym zwrócić uwagę, iż znaczenie klauzuli interesu publicznego zostało w sposób pośredni zdefiniowane w samej ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów. Zgodnie z art. 24 ust. 3 u.k.k. „nie jest zbiorowym interesem konsumentów suma indywidualnych interesów konsumentów”. Chociaż wytyczna ta stanowi część definicyjną praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, to służy ona zarazem za ogólną dyrektywę określającą sposób pojmowania interesu konsumentów chronionego przepisami ustawy.

Z drugiej strony uzasadnienie uprawnienia przynależnego Prezesowi UOKiK do interwencji wyłącznie w sprawach dotyczących interesu publicznego należy wywodzić bezpośrednio ze statusu prawnego tego organu. Jedną z podstawowych cech administracji publicznej jest właśnie działalność w jej obszarze organów władzy publicznej w „interesie publicznym” lub w imieniu „dobra wspólnego”. Przykładowo Jan Zimmermann wskazuje, że posiadaczem interesu publicznego jest na ogół społeczeństwo, a korzyści mają dotyczyć tego ogółu²². Ponadto, zdaniem autora, przy interesie publicznym dany podmiot nie jest czymś zainteresowany bezpośrednio dla siebie, ale dla dobra wspólnego; to zainteresowanie dobrem wspólnym może wynikać z pobudek społecznych, moralnych, altruistycznych lub patriotycznych, ale może być również umotywowane własną korzyścią, którą podmiot odniesie dzięki dbaniu o dobro wspólne. Dlatego w istocie każdy konsument, który prowadzi spór sądowy z przedsiębiorcą, może zwrócić się do organu antymonopolowego, jednakże ten będzie mógł zabrać głos wyłącznie w sprawach, które dotyczą lub będą dotyczyć interesu publicznego, co oznacza, że sprawa nie może być indywidualnym problemem składającego wniosek, ale powinna być ważna dla wielu innych osób czy nawet gospodarki²³. Tak sformułowana dyspozycja przepisu, uprawniająca organ antymonopolowy do wyrażania poglądów w sprawach sądowych, przyznaje zarazem szeroki stopień uznaniowości po stronie organu co do tego, czy dany stan faktyczny sprawy w sposób rzeczywisty będzie rzutował na interes publiczny – owa ocena mieści się bowiem w wyłącznych kompetencjach organu. Warto przy tym podkreślić, że wniosek zainteresowanej strony nie obliguje organu administracyjnego, co wskazuje, że omawiany tutaj instrument znajduje się w uznaniowej sferze kompetencyjnej organu²⁴, który w każdych okolicznościach przed jego zastosowaniem

²¹ Por. K. Kohutek [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. K. Kohutek, M. Sieradzka, Warszawa 2008, s. 47.

²² Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018, s. 76; zob. też: A. Monarcha-Matlak, *Dobro wspólne i bezpieczeństwo jako podstawowe wartości w prawie administracyjnym* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 273; a także: Z. Duniewska, *Prawo administracyjne. Pojęcia...*, s. 76.

²³ M. Niechciał, *Koło ratunkowe dla konsumentów*, „Rzeczpospolita” z 16.09.2016 r.

²⁴ W jednym z orzeczeń SN podkreślił, że „wypowiedzenie poglądu istotnego dla sprawy przez organizację społeczną jest pośrednią formą udziału organizacji w postępowaniu sądowym; przedstawienie przez organizację poglądu nie wywołuje bezpośredniego udziału organizacji w postępowaniu; przedstawienie poglądu istotnego dla sprawy jest prawem organizacji a nie obowiązkiem”. Por. wyrok SN – Izba Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z 11.12.1980 r., I PR 62/80, LEX nr 8288.

zobligowany będzie do przeprowadzenia weryfikacji, czy zachodzą przesłanki warunkujące jego dopuszczalność, w szczególności, czy sprawa zawisła przed sądem rzutuje na ważny interes publiczny w sprawach z zakresu ochrony konsumentów lub konkurencji²⁵. W efekcie stronie wnioskującej o zajęcie stanowiska nie będą przysługiwały żadne środki kontroli legalności w przypadku odmowy zaangażowania się w daną sprawę przez organ.

Po drugie, uprawnienie do przedstawienia istotnego dla sprawy poglądu może wystąpić wyłącznie w ramach postępowań sądowych, co wynika z literalnej wykładni art. 31d u.k.k.: „Prezes Urzędu (...) przedstawia sądowi istotny dla sprawy pogląd (...)”. W tym zakresie instrument administracyjnoprawny przysługujący Prezesowi UOKiK znajdzie zastosowanie wyłącznie w ramach postępowań cywilnoprawnych – szczególny tryb w tym zakresie reguluje tytuł III (Organizacje pozarządowe) księgi pierwszej części pierwszego kodeksu postępowania cywilnego²⁶. Analogicznego trybu nie przewiduje natomiast w stosunku do organów administracji publicznej ustawa – prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁷, znakiem czego podmiotom tym, w tym organowi antymonopolowemu, nie przysługuje legitymacja do wyrażania istotnych poglądów w sprawach przed sądami administracyjnymi, co wydaje się całkowicie uzasadnione, zważywszy na przedmiot postępowania sądowniczo-administracyjnego, którego rolą jest przecież kontrola działalności administracji publicznej. Dopuszczalność wyrażania poglądów w tego typu sprawach mogłaby bowiem doprowadzić do naruszenia jednej z podstawowych przesłanek warunkujących dopuszczalność zastosowania tego instrumentu – przesłanki obiektywizmu, gdyż w istocie organ administracji publicznej, którego działalność stanowi przedmiot skargi, wypowiadałby się w sprawie. Z podobnych względów nie będzie także możliwe wyrażanie istotnego poglądu przez Prezesa UOKiK na etapie postępowania administracyjnego, przed którym toczy się przedmiotowe postępowanie, abstrahując już od tego, że kompetencja organu obejmuje wyłącznie legitymację w ramach postępowań sądowych. Zastosowanie instrumentu jest natomiast możliwe w każdej instancji postępowania sądowego, w tym przed Sądem Najwyższym oraz – jak się zdaje – w sprawach zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Po trzecie, w sprawach z zakresu postępowania cywilnego Prezes UOKiK nie może przedstawić istotnego dla sprawy poglądu w tych postępowaniach, w których występuje jako strona. Przesłanka ta znajduje bezpośrednie umocowanie na gruncie art. 63⁵ § 1 w zw. z art. 63 k.p.c., zgodnie z którym „organizacje pozarządowe (...), które nie uczestniczą w sprawie, mogą przedstawiać sądowi istotny dla sprawy pogląd (...)”.

²⁵ „Opinia Prezesa Urzędu nie ma na celu (nie jest formą) narzucenia sądowi określonego rozwiązania, ani też pouczenia sądu. Sąd nie jest związany poglądem przedstawionym przez Prezesa UOKiK. Prezes Urzędu ma wyłącznie uprawnienie do przedstawienia przed sądem istotnego poglądu w sprawie, jeżeli uzna, że leży to w interesie publicznym, zatem możliwa jest sytuacja, gdy sąd odmówi wzięcia pod uwagę opinii Prezesa UOKiK”. Por. B. Kotowicz, M. Sieradzka, *Prezes UOKiK – uprawnienie do występowania w roli amicus curie*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2016/5, s. 18.

²⁶ Ustawa z 17.11.2016 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 1360 ze zm.), dalej – k.p.c.

²⁷ Ustawa z 30.08.2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2018 r. poz. 1308 ze zm.).

Po czwarte, możliwość zastosowania instrumentu dotyczy postępowań, w których stronami są zarówno przedsiębiorcy (relacja B2B), jak też przedsiębiorcy i konsumenci (relacja B2C). Przesłanka ta wynika wprost z art. 31d u.k.k., który statuuje zakres przedmiotowy wystąpień Prezesa UOKiK, zawężając go do „spraw dotyczących ochrony konkurencji i konsumentów”²⁸. W kwestii właściwego rozumienia pojęcia „spraw dotyczących ochrony konsumentów” wypowiedziała się dotychczas kilkakrotnie judykatura. Przykładowo w orzeczeniu SN z 29.02.2000 r. sąd ten wskazał, że sprawami konsumenckimi są „sprawy związane z szerokim zakresem umów, w których osoba nabywająca rzecz lub na rzecz której wykonywane są usługi, zaspokajające jej własne potrzeby, dochodzi roszczenia przeciwko kontrahentowi zajmującemu się profesjonalnie handlem, produkcją i usługami, przy czym roszczenia konsumentów mogą wynikać z różnych tytułów prawnych, w szczególności z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania oraz z tytułu rękojmi za wady rzeczy i gwarancji.”²⁹.

Po piąte, przedstawienie istotnego dla sprawy poglądu przez Prezesa UOKiK może mieć miejsce wyłącznie w tych postępowaniach, w których wystąpienie takie w sposób znaczący wpłynie na wzmocnienie ochrony interesów konsumentów lub ochronę konkurencji w toczącym się postępowaniu. Zasadnym jest w tym miejscu przyjęcie założenia, że wobec braku jednoznacznego ograniczenia, zakres spraw, które mogą stać się przedmiotem istotnego poglądu w sprawie sądowej, odpowiada w całości zakresowi właściwości rzeczowej organu antymonopolowego. Co za tym idzie, Prezes Urzędu będzie uprawniony do interweniowania na podstawie tych wszystkich regulacji prawnych, które mają za przedmiot ochronę konsumenta, a zatem nie tylko ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, jako aktu normatywnego o charakterze publicznoprawnym, ale także wielu innych aktów o charakterze prywatnoprawnym, takich jak chociażby kodeks cywilny. Taka konstrukcja umożliwi wówczas organowi administracji publicznej stosowanie wykładni prawa zasadniczo we wszystkich dziedzinach obrotu gospodarczego, w których zauważalna jest obecność konsumenta, co jest chociażby niezwykle istotne z punktu widzenia ochrony interesów konsumentów na rynku finansowym.

Natomiast od strony formalnoprawnej organizacje pozarządowe (w tym Prezes UOKiK, do którego odpowiednio zastosowanie znajduje art. 63 k.p.c.) przedstawiają sądowni istotny dla sprawy pogląd wyrażony w uchwale lub w oświadczeniu ich należycie umocowanych organów. Biorąc pod uwagę, że Prezes UOKiK nie jest organem kolegialnym, zaś oświadczenia woli składa w sposób jednostronny, jest on uprawniony do samodzielnego sygnowania

²⁸ Niezbędnym z punktu widzenia prawidłowego zrozumienia zakresu przedmiotowego wystąpień Prezesa UOKiK jest odwołanie się do zakresu przedmiotowego samej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, która zgodnie z art. 1 „(...) określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów.” Z tego też względu niezasadnym byłoby przyznanie Prezesowi UOKiK kompetencji do wyrażania istotnego dla sprawy poglądu w tych postępowaniach, w których obydwoma stronami są podmioty toczące prywatny spór w sprawach niezwiązanych w żaden sposób z obrotem gospodarczym (relacja C2C).

²⁹ Zob. uchwała SN (7) z 29.02.2000 r., III CZP 26/99, OSNC 2000/9, poz. 152. Zob. szer. A. Piszcz [w:] *Ustawa o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 5.8.2015 r. Komentarz*, red. M. Namysłowska, Warszawa 2016, s. 86.

wyrażanych poglądów, przy czym nie ma przeszkód, aby Prezes umocował do wydawania tego typu opinii wiceprezesów czy nawet poszczególnych pracowników Urzędu. Pogląd taki może również, na wniosek Prezesa UOKiK lub jego pełnomocnika, zostać przedstawiony ustnie podczas rozprawy. Opinia wyrażana przez organ antymonopolowy jest wydawana w sprawie indywidualnej, zaś ocena przedstawiona w istotnym poglądzie nie może być odniesieniem do innych spraw (brak precedensów). Przedmiot poglądu powinien dotyczyć okoliczności faktycznych sprawy sądowej lub ich oceny prawnej³⁰. Nie jest on jednak dla sądu wiążący, jak również sam fakt jego wyrażenia nie czyni organu antymonopolowego stroną tego postępowania ani innym uczestnikiem³¹. Bez znaczenia pozostaje również kwestia, czy dany pogląd wyrażany w sprawie będzie zatytułowany jako „pogląd”, „oświadczenie”, „stanowisko”, „interpretacja” itd., przepisy prawa nie narzucają bowiem w tym względzie zarówno formy, jak i zakresu przedmiotowego (merytorycznego) dokumentu.

4. Podsumowanie

Wobec zaprezentowanych powyżej rozważań zasadnym wydaje się wniosek, iż analizowane tutaj narzędzie organu antymonopolowego cechuje się pod względem funkcjonalnym mieszaną naturą. Z jednej strony spełnia ono funkcję ochronną, ponieważ treść opinii wyrażanej przez organ administracyjny stanowi walor ochronny dla strony postępowania sądowego. Z drugiej natomiast wypełnia funkcję edukacyjną, a nawet *quasi* legislacyjną organu antymonopolowego, ponieważ w formie wyrażania opinii zaprezentowane zostaje oficjalne stanowisko Prezesa UOKiK co do interpretacji wskazanych w niej aspektów dotyczących przepisów prawa. Zdaniem autora ideę tejże instytucji należy oceniać zdecydowanie pozytywnie. Pomimo tego, że rodzi ona podstawowe wątpliwości co do zachowania arbitralności, wywołane statusem prawnym organu, we władaniu którego owa kompetencja się znajduje, a także stawia pod znakiem zapytania fundamentalne reguły funkcjonowania organów władzy publicznej w ramach aparatu administracyjnego, to jednak jej wprowadzenie umożliwi, w sposób zdecydowanie bardziej kompleksowy, rozpoznanie sprawy oraz dzielenie się przez organ antymonopolowy wiedzą i dorobkiem orzecznictwem z sądami, co stanowi istotne dopełnienie systemu publicznoprawnej ochrony interesów konsumentów.

³⁰ Choć w literaturze niektórzy autorzy zwracają uwagę, iż „wskazanie w treści art. 31d u.k.k., iż pogląd ten ma być istotny dla sprawy może sugerować konieczność przedstawienia przez Prezesa poglądu indywidualnego, odnoszącego się do stanu faktycznego danej sprawy oraz oceny prawnej w danej sprawie. Wydaje się jednak, że nic nie stoi na przeszkodzie przedstawienia poglądu o charakterze ogólnym, w którym Prezes odniesie się do kategorii spraw określonego rodzaju poprzestając na przedstawieniu na przykład propozycji wykładni spornych przepisów.” Por. J. Szczygieł, *Nowa prerogatywa Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do przedstawienia istotnego poglądu w sprawie*, s. 7, artykuł opublikowany w związku z Krajową Konferencją Konsumentką w Katowicach w dniach 9–10.05.2016 r., <https://www.cars.wz.uw.edu.pl/konferencje-25.html> (dostęp 13.05.2019 r.).

³¹ Szeroko na temat charakteru procesowego poglądu zob. przykładowo: T. Misiuk, *Udział organizacji społecznych w ochronie praw obywateli w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1972, s. 241.

Abstract

Authorisation of the President of the Office of Competition and Consumer Protection (UOKiK) to present to the court an issue relevant to the case, as an instrument of public law of consumer protection in the financial market

dr Paweł Izdebski – University of Warsaw
ORCID: 0000-0002-5794-3224

The aim of the article is to analyse the legal nature and prerequisites of admissibility of the right of the President of the UOKiK to present a view that is relevant to the case. This right belongs to the category of administrative law instruments of a non-competitive nature and fulfils a special role in the entire system of public law consumer protection in the financial market. The domain of public-law regulations is that they serve public purposes and the well-being of the broadly understood community, thanks to which they play a fundamental role in creating legal mechanisms securing the interests of service recipients in such strategic sectors of economic turnover as the financial market.

Keywords: *President of the UOKiK, consumer protection, public interest, financial market, administrative and legal instrument, issue relevant to the case*

Bibliografia

- Banasiński C. [w:] *Prawo gospodarcze publiczne. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2013
- Banasiński C., Piontka E., *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009
- Bernatt M., *Opinia przyjaciela sądu (amicus curiae) jako pomocnicza instytucja prawna w orzecznictwie sądów polskich* [w:] *Sprawny sąd. Zbiór dobrych praktyk. Część druga*, red. Ł. Bojanowski, Warszawa 2008
- Błachucki M. [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. A. Stawicki, E. Stawicki, Warszawa 2016
- Błaś A., *Prawne formy działania administracji publicznej* [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2000
- Duniewska Z., *Geneza, charakterystyka i definicje prawa administracyjnego* [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2013
- Kohutek K. [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. K. Kohutek, M. Sieradzka, Warszawa 2008
- Koroluk S., Powałowski A. [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. T. Skoczny, Warszawa 2014
- Kościńska T., *Udział organizacji społecznych w wymiarze sprawiedliwości*, Warszawa 1980
- Kotowicz B., Sieradzka M., *Prezes UOKiK – uprawnienie do występowania w roli amicus curie*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2016/5
- Mikłaszewicz P., komentarz do art. 76 Konstytucji RP [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz Art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016

- Misiuk T., *Udział organizacji społecznych w ochronie praw obywateli w sądowym postępowaniu cywilnym*, Warszawa 1972
- Monarcha-Matlak A., *Dobro wspólne i bezpieczeństwo jako podstawowe wartości w prawie administracyjnym* [w:] *Aksjologia prawa administracyjnego. Tom I*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017
- Niechcial M., *Koło ratunkowe dla konsumentów*, „Rzeczpospolita” z 16.09.2016 r.
- Nowińska E., *Ochrona konsumentów przed nieuczciwymi działaniami przedsiębiorców* [w:] *Ochrona konsumentów i jej współczesne wyzwania*, red. M. Ganczar, E. Sługocka-Krupa, Lublin 2014
- Oleś M., *Formy działania administracji publicznej. Administracja* [w:] *Przewodnik po prawie administracyjnym*, Warszawa 2016
- Ozimek I., *Ochrona konsumentów korzystających z usług – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2012
- Piszc A. [w:] *Ustawa o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 5.8.2015 r. Komentarz*, red. M. Namysłowska, Warszawa 2016
- Sieradzka M., komentarz do art. 31d [w:] M. Sieradzka, *Ochrona konkurencji i konsumentów. Komentarz do zmian wprowadzonych ustawą z dnia 5 sierpnia o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw*, LEX/el. 2016
- Szczygieł J., *Nowa prerogatywa Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do przedstawienia istotnego poglądu w sprawie*, s. 7, artykuł opublikowany w związku z Krajową Konferencją Konsumentką w Katowicach w dniach 9–10.05.2016, <https://www.cars.wz.uw.edu.pl/konferencje-25.html>
- Wyżykowski B., *Istotny pogląd jako narzędzie Rzecznika Finansowego służące wspieraniu klientów banków w sporach sądowych. Pierwsze doświadczenia i wnioski*, Warszawa 2016
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2018
- Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013