

Dr hab. Tomasz Szczurowski

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

ORCID: 0000-0002-2967-0919

e-mail: t_szczurowski@uksw.edu.pl

Dopuszczalność orzekania przez Prezesa UOKiK rekompensaty publicznej

The admissibility of the application by the President of the Office of Competition and Consumer Protection the public compensation

Streszczenie

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza dopuszczalności stosowania przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w decyzjach dotyczących niedozwolonych postanowień umownych i praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, środka usunięcia skutków naruszenia w postaci rekompensaty publicznej. W pierwszej części artykułu wyjaśniono naturę tego środka, jak również przytoczono przykłady decyzji, w których został on orzeczony. W drugiej części artykułu przytoczono poglądy doktryny i orzecznictwa analizujące kompetencję Prezesa w tym zakresie. W trzeciej części artykułu przytoczono argumenty z zakresu wykładni językowej, funkcjonalnej i systemowej, przemawiające za wnioskiem, że art. 23b ust. 2 i art. 26 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów mogą być podstawą nakładania na przedsiębiorcę obowiązku rekompensaty publicznej stanowiącej postać przysporzenia konsumentom.

Słowa kluczowe: rekompensata publiczna, decyzja

JEL: K20, K21

Abstract

The subject of this article is an analysis of the admissibility of the application by the President of the Office of Competition and Consumer Protection, in decisions concerning unlawful contractual provisions and practices infringing the collective interests of consumers, of a means of remedying the effects of the infringement in the form of public compensation. The first part of the article explains the nature of this measure, as well as cites examples of decisions in which it has been adjudicated. The second part of the article presents the views of the doctrine and case law analysing the competence of the President in this respect. The third part of the article presents arguments from the linguistic, functional and systemic interpretation in support of the conclusion that Article 23b(2) and Article 26(2) of the Act on Competition and Consumer Protection may be the basis for imposing on an entrepreneur the obligation of public compensation in the form of consumer compensation.

Keywords: public compensation, decision

Wstęp

Prezes Urzędu Ochrony Konsumentów w wydawanych decyzjach nierzadko zmierza do usunięcia skutków stwierdzonych przez niego niewłaściwych zachowań przedsiębiorców poprzez nałożenie obowiązku tzw. rekompensaty publicznej. Podstawę prawną tych rozstrzygnięć stanowi art. 26 ust. 2 ustawy z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹, zgodnie z którym w decyzji, o której mowa w ust. 1 (czyli o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującej zaniechanie jej stosowania), Prezes Urzędu może określić środki usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych

interesów konsumentów w celu zapewnienia wykonania nakazu, w szczególności zobowiązać przedsiębiorcę do złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o treści i w formie określonej w decyzji. Z mocy art. 27 ust. 4 u.o.k.k. przywołany przepis ma również zastosowanie, jeżeli Prezes Urzędu wydaje decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i stwierdzającą zaniechanie jej stosowania. Analizowany środek jest również stosowany w decyzjach Prezesa UOKiK o uznaniu postanowienia wzorca umowy za niedozwolone. Zgodnie z art. 23b ust 2 u.o.k.k. w decyzji takiej Prezes Urzędu może określić środki usunięcia trwających skutków naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 23a.

W doktrynie i orzecznictwie nie ma jednak zgody co do dopuszczalności stosowania przez Prezesa UOKiK rekompensaty publicznej. Tymczasem zagadnienie to ma istotne znaczenie dla konsumentów dotkniętych praktykami opisanymi w decyzjach organu regulacyjnego, jak i zgodności z prawem wydawanych rozstrzygnięć. Celem artykułu jest udowodnione dopuszczalności stosowania przez Prezesa UOKiK rekompensaty publicznej w decyzjach wydawanych na podstawie art. 23b ust. 2 u.o.k.k. i art. 26 ust. 2 u.o.k.k. Niezbędne w tym celu było wykorzystanie przede wszystkim metody badawczej opartej na analizie językowo-logicznej przepisów prawa interpretowanych z uwzględnieniem orzecznictwa, jak również metody aksjologicznej i funkcjonalnej.

Pojęcie rekompensaty publicznej

Zwrot „rekompensata publiczna” nie jest terminem ustawowym. Należy w związku z tym podkreślić, że rekompensata publiczna stanowi przysporzenie konsumenckie, przez które w doktrynie rozumie się „bezpośrednie lub pośrednie, kwantyfikowalne korzyści, będące wynikiem działań Prezesa UOKiK w określonym czasie, estymowane zarówno *ex post* i *ex ante* z punktu widzenia wzrostu dobrobytu konsumentów” (Sroczyński, 2016, pkt 2). Zmierza ona do usunięcia skutków naruszenia przez przedsiębiorcę określonych przepisów prawa i ma na celu odzyskanie przez poszkodowanych kosztów poniesionych w związku z naruszeniem prawa (Materna, 2017, pkt I). Nazwanie tego środka rekompensatą pozwala na jej odróżnienie od odszkodowania, które ma charakter cywilnoprawny (Tomiczak & Kozaczek, 2017, s. 25). Niekiedy dochodzi także do dalszej konkretyzacji tego pojęcia poprzez zastrzeżenie rekompensaty produktowej wyrażającej się w zobowiązaniu przedsiębiorcy do świadczeń niepieniężnych czy finansowej odnoszącej się do świadczeń pieniężnych (Witek, 2020, s. 99).

Zastosowanie rekompensaty publicznej

Przykładów stosowania rozważanego środka w decyzjach Prezesa UOKiK jest wiele. Należy w tym kontekście przywołać decyzję z 21.12.2018 r. o nr RPZ – 610-9/17/AM w której Prezes UOKiK przypisał przedsiębiorcy praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów polegającą na wprowadzeniu jednostronnych zmian warunków umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych poprzez podwyższenie opłaty abonamentowej w zakresie usług telewizyjnych, pomimo niewskazania w umowach przesłanek umożliwiających dokonanie jednostronnego podwyższenia opłaty abonamentowej w trakcie trwania umowy, i nałożył na przedsiębiorcę obowiązek zwrócenia w terminie 7 miesięcy od dnia uprawomocnienia się decyzji, każdemu konsumentowi po 5 zł za każdy miesiąc, przez który konsument opłacił abonament w podwyższonej wysokości,

wynikającej z wprowadzenia jednostronnych zmian warunków umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych. Natomiast w decyzji z 30.12.2019 r. nr RKR-9/2019 Prezes UOKiK przypisał przedsiębiorcy praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, polegającą na nieobniżaniu w przypadku przedterminowej spłaty kredytu konsumenckiego całkowitego kosztu kredytu o koszt prowizji, który dotyczy okresu, o który skrócono czas obowiązywania umowy, co jest niezgodne z obowiązkiem wynikającym z art. 49 ust. 1 i 2 ustawy z 12.05.2011 r. o kredycie konsumenckim². W związku z powyższym nałożył na przedsiębiorcę obowiązek dokonania zwrotu – w ramach przysporzenia konsumenckiego – części prowizji, proporcjonalnie do okresu, o który skrócono czas obowiązywania umowy pożyczki w związku z jej wcześniejszą spłatą, konsumentom, którzy spłacili pożyczkę w terminie wcześniejszym niż przewidziany w umowie i złożyli reklamację. Z kolei w decyzji nr RŁO 7/22 z 20.12.2022 r. Prezes UOKiK stwierdził popełnienie przez przedsiębiorcę praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów w związku z ograniczeniem lub wyłączeniem prawa konsumenta do odstąpienia od umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa i nakazał dokonanie zwrotu wszystkich wpłaconych środków w związku z zawartą z przedsiębiorcą umową sprzedaży w zakresie wykonania mikroinstalacji fotowoltaicznej wszystkim konsumentom, którzy korzystając z prawa do odstąpienia od umowy, o którym mowa w art. 27 ustawy z 30.05.2014 r. o prawach konsumenta³, od takiej umowy odstąpili i złożyli dyspozycję zwrotu.

Tak jak jednak sygnalizowano, nakładanie obowiązku rekompensaty publicznej dotyczy nie tylko praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, ale także związanych ze stosowaniem wzorców umownych. Decyzją z 17.07.2019 r., numer RBG-10/2019 Prezes UOKiK stwierdził stosowanie przez przedsiębiorcę niedozwolonych postanowień umownych i nakazał zwrot na rzecz konsumentów uiszczonych przez nich w wykonaniu tych postanowień opłat, jak również przywrócenie usuniętych na podstawie tych postanowień programów telewizyjnych, które były wskazane w Wykazie programów każdemu konsumentowi, który w momencie uprawomocnienia się decyzji będzie klientem przedsiębiorcy w zakresie usługi telewizyjnej i któremu usunięto program, który był wskazany w Wykazie programów, o ile program ten będzie nadal w tym okresie w ofercie przedsiębiorcy.

Powyższe przykłady można byłoby mnożyć. Zresztą praktyka orzekania przez Prezesa UOKiK rekompensaty publicznej jest stosowana od ponad dziesięciu lat (co do starszych decyzji zob. Witek, 2020, s. 97 i n., a także raport Prezesa UOKiK pt. *Rekompensata publiczna*⁴). Jednocześnie z przytoczonych przykładów wynika, że celem rekompensaty publicznej jest zwrot na rzecz konsumentów dotkniętych praktyką naruszającą zbiorowe interesy konsumentów lub niedozwolonym postanowieniem umownym świadczenia otrzymanego nienależnie przez przedsiębiorcę, ewentualnie przywrócenie stanu, który istniał przed zachowaniem przedsiębiorcy uznanym przez Prezesa UOKiK za zakazane.

Stanowisko doktryny

Doktryna w przeważającym zakresie opowiada się przeciwko dopuszczalności stosowania przez Prezesa UOKiK rekompensaty publicznej. Co prawda M. Sieradzka podkreśla, że kompetencja Prezesa UOKiK do „decyzji sądzających” rekompensatą publiczną wynika z art. 26 ust. 2 u.o.k.k. oraz art. 28 ust. 1 i 2 u.o.k.k., a rekompensata stanowi „środek ochrony ekonomicznych interesów konsumentów”, ale ostatecznie stwierdza, że rekompensata publiczna nie może być uznana za dopuszczalny element decyzji Prezesa UOKiK, gdyż swą naturą zbliża się do kary pieniężnej. W dodatku wskazuje, że postępowanie przed Prezesem UOKiK nie jest właściwą drogą do uzyskania przez konsumenta należnego odszkodowania. Środki stosowane przez Prezesa UOKiK muszą być bowiem proporcjonalne i adekwatne (Sieradzka, 2018, s. 83).

Negatywne stanowisko co do możliwości stosowania przez Prezesa UOKiK rekompensaty publicznej zajmuje też K. Kohutek. Podkreśla on co prawda, że nie sposób zarzucić Prezesowi UOKiK działania bez podstawy prawnej, niemniej stosując rekompensatę publiczną, przekracza przyznane mu ramy uznania administracyjnego, które w niniejszym przypadku wyznaczone są poprzez zasadę proporcjonalności. Poza tym środek ten zdecydowanie odbiega od innych wskazanych w art. 26 ust. 2 u.o.k.k., które nie prowadzą do jakichkolwiek rozliczeń pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem. Budzi też wątpliwość spójność tego środka z konstrukcją zbiorowego interesu konsumentów. Jego zastosowanie prowadzi wreszcie do tego, że Prezes UOKiK „rozpoznaje sprawę cywilną”. K. Kohutek odwołuje się także do 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 konsumentów, które nie przewiduje środka w postaci rekompensaty publicznej (Kohutek, 2019, s. 53). Negatywnie o możliwości stosowania rekompensaty publicznej wypowiada się również M. Namysłowska (Namysłowska, 2016, art. 23b, nb. 19, podobnie: Pacuła, 2023, art. 23b, pkt 9).

Możliwość orzekania przez Prezesa UOKiK rekompensaty publicznej podważają też R. Tomiczak i M. Kozaczek, wskazując na jej cywilnoprawny charakter, jak również sprzeczność z zasadą demokratycznego państwa prawnego i zasadą *pacta sunt servanda* (Tomiczak & Kozaczek, 2017, s. 26). Zdecydowanie odrzuca ją również K. Witek, podkreślając, że za takim stanowiskiem przemawiają względy konstytucyjne. Wskazuje on mianowicie, że nakładając obowiązek rekompensaty, Prezes UOKiK orzeka w przedmiocie praw i obowiązków o charakterze ściśle cywilnym, co według art. 175 ust. 1 Konstytucji RP należy do sądów. Poza tym, zgodnie z art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej muszą działać na podstawie i w granicach prawa, podczas gdy przepisy prawa nie przyznają Prezesowi UOKiK kompetencji do stosowania rekompensaty publicznej. Zwraca on wreszcie uwagę na konieczność zachowania w postępowaniu przed Prezesem UOKiK szeroko pojętych standardów i gwarancji właściwych dla

prawa karnego. Zdaniem K. Witka także w tym kontekście stosowanie rekompensaty publicznej nie jest dozwolone, albowiem oznaczałoby stosowanie represji na podstawie ogólnikowego przepisu prawa. W konkluzji stwierdza wręcz, że nakładanie przez Prezesa UOKiK obowiązku rekompensaty stanowi rażące naruszenie prawa, albowiem oznacza kreowanie przez organ swoich kompetencji (Witek, 2020, s. 102). W analogicznym kierunku zdaje się zmierzać stanowisko A. Jurkowskiej-Gomułki, która podkreśla, że przysługujący Prezesowi UOKiK wybór środków niezbędnych do usunięcia skutków stwierdzonych naruszeń nie ma charakteru nieograniczonego, ponieważ może dotyczyć tylko takich, które są możliwe do wykorzystania przez organ administracyjny w zakresie uprawnienia do jednostronnego narzucenia określonych warunków. Ostatecznie zaś stwierdza, że w tak rozumianej kompetencji Prezesa UOKiK nie mieści się możliwość nakazywania dokonywania zapłat na rzecz jakichkolwiek konsumentów, którzy nie są stroną postępowania (Jurkowska-Gomułka, 2014, art. 26, nb. 33).

Należy jeszcze przywołać pogląd W. Herbert-Homendy, która podkreśla otwarty katalog środków zmierzających do usunięcia skutków działań niezgodnych z przepisami prawa przy jednoczesnym skromnym wymienieniu ich przykładów. Wskazuje jednak, że definicja zakresowa otwarta powinna być interpretowana z uwzględnieniem reguły interpretacyjnej „tego samego rodzaju” (*eiusdem generis*). Tymczasem rekompensata publiczna nie przystaje do środka wymienionego w analizowanej regulacji prawnej. W takiej zaś sytuacji, zdaniem W. Herbert-Homendy, wykładnia językowa jednoznacznie wskazuje, że art. 26 ust. 2 u.o.k.k. nie może stanowić podstawy nakładania na przedsiębiorców obowiązku dokonywania przysporzeń konsumenckich. Autorka ta podkreśla trafne, jej zdaniem, argumenty funkcjonalne, niemniej mogą one mieć jedynie znaczenie pomocnicze wobec jednoznacznych w jej ocenie wniosków wynikających z wykładni językowej.

Z kolei M. Prędkie i A. Wiercińska-Krużewska podkreślają, że największe kontrowersje budzi kwestia możliwości nałożenia przez Prezesa UOKiK rekompensaty publicznej, niemniej nie zajmują precyzyjnego stanowiska w tym zakresie, wskazując jedynie, że zastosowanie rekompensaty publicznej w kilku decyzjach Prezesa UOKiK będzie podlegać kontroli sądowej (Prędkie & Wiercińska-Krużewska, 2016, art. 23b, pkt 3.3).

W podsumowaniu powyższych poglądów należy przytoczyć stanowisko A. Springera i D. Gut, którzy krytykując stosowanie przez Prezesa UOKiK rekompensaty publicznej, wskazują, że „okres nieskrępowanego stosowania tzw. rekompensaty publicznej przez Prezesa UOKiK chyli się ku końcowi” (Springer & Gut, 2023, s. 424).

Natomiast na dopuszczalność stosowania przez Prezesa UOKiK rekompensaty publicznej zwraca uwagę G. Materna, wskazując, że obecnie obowiązujące przepisy mogą stanowić podstawę orzekania rozważanego środka kompensacyjnego. Jednocześnie może on dotyczyć wszystkich nagannych praktyk przedsiębiorców objętych zastosowaniem ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Rekompensata publiczna stanowi wsparcie publiczno-prawnej ochrony konsumentów. Autor ten podważa represyjny charakter rekompensaty, podkreślając jej kompensacyjną i restytucyjną funkcję (Materna, 2017, pkt IV). Nowatorskość, ale dopuszczalność stosowania szeroko pojętego przysporzenia konsumenckiego podkreśla również J. Sroczyński (2016, pkt 2).

Stanowisko orzecznictwa

O ile doktryna w przeważającej mierze odrzuca możliwość stosowania przez Prezesa UOKiK rekompensaty publicznej, o tyle orzecznictwo nie jest w tej kwestii już tak zgodne. Stanowisko odmawiające Prezesowi UOKiK prawa do stosowania rekompensaty publicznej pojawiało się w wyroku SOKiK z 11.02.2022 r., XVII AmA 3/20 (niepubl.). W jego uzasadnieniu wskazano, że zasadniczo rację ma Prezes UOKiK, iż katalog środków usunięcia trwających skutków naruszenia wskazany w art. 26 ust. 2 u.o.k.k. jest przykładowy. Wymaga jednak podkreślenia, że, jak przyjął ustawodawca w treści art. 26 ust. 4 u.o.k.k., środki, o których mowa w ust. 2, powinny być proporcjonalne do wagi i rodzaju naruszenia oraz konieczne do usunięcia jego skutków. Nie oznacza to jednak, że Prezes UOKiK jest uprawniony do zastosowania każdego proporcjonalnego środka, jaki uznaniowo przyjmie za stosowny, a w szczególności takiego, do którego użycia nie ma umocowania w systemie prawa. Właśnie z tego powodu uznano za niedopuszczalny środek użyty przez Prezesa Urzędu w zaskarżonej decyzji, tj. rekompensatę publiczną. Stanowi on w istocie rzeczy rozstrzygnięcie Prezesa UOKiK zasądza-jące określone świadczenia w postaci nakazu zapłaty przez powoda ściśle określonych sum pieniężnych na rzecz jego kontrahentów. Tego rodzaju nakaz jest charakterystyczny dla rozstrzygnięcia sprawy cywilnej. Tymczasem konsumentom nie byli stronami ani w postępowaniu administracyjnym zakończonym wydaniem zaskarżonej decyzji, ani też w procesie przed sądem. W żaden sposób nie mogli zatem wpłynąć na wysokość świadczenia będącego przedmiotem zwrotu. Analogiczne stanowisko zajął SOKiK w wyroku z 23.11.2022 r. XVII AmA 41/19 (niepubl.), w którym podkreślił, że dobór środków, o których mowa w treści art. 23b ust. 2 u.o.k.k. (regulacji analogicznej do art. 26 ust. 2 u.o.k.k.), pomimo że nie został wymieniony enumeratywnie, jest jednak ograniczony do takich środków, które są możliwe do wykorzystania przez organ administracyjny w zakresie uprawnienia do jednostronnego narzucenia określonych warunków. Z powyższych względów, zdaniem Sądu Okręgowego, orzeczonego przez Prezesa UOKiK obowiązku zwrotu, a tym samym zapłaty określonych sum pieniężnych na rzecz konsumentów, którzy nie są stroną procesu (art. 479²⁹ § 1 k.p.c.), nie sposób zakwalifikować jako środka usunięcia trwających skutków stosowania klauzul abuzywnych. W ostatnim czasie analogiczne stanowisko zajął SOKiK w wyroku z 16.09.2024 r., XVII AmA 5/23 (niepubl.).

Kompetencji Prezesa UOKiK do zastosowania rekompensaty publicznej nie uznał też Sąd Apelacyjny w Warszawie w składzie wydającym wyrok z 23.09.2022 r., VII AGa 460/22 (niepubl.). W uzasadnieniu tego orzeczenia podkreślono, że rekompensata jest środkiem, który może jedynie stanowić rozstrzygnięcie sprawy cywilnej (art. 2 k.p.c.). Jej wykonanie ma prowadzić 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. Rekompensata stanowi w swej istocie należność cywilnoprawną. Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 2 § 1 k.p.c. do rozpoznawania spraw cywilnych powołane są sądy powszechne, a nie organ administracji, jakim jest Prezes UOKiK. Tym samym konsekwencją stosowania przez Prezesa UOKiK rekompensaty publicznej jest ograniczenie prawa do sądu, jakie gwarantuje art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Dodatkowo zdaniem Sądu Apelacyjnego stosowanie przez Prezesa UOKiK rekompensaty publicznej jako instrumentu władczego pozostaje w kolizji z rozwiązaniami przyjętymi w prawie unijnym. W treści przepisów rozporządzenia PE i Rady (UE) 2017/2394 z 12.12.2017 r., w tym zwłaszcza w katalogu kompetencji organów krajowych w zakresie „egzekwowania prawa” (ochrony zbiorowych interesów konsumentów), ten środek nie został wskazany.

Trzeba jednak wyraźnie wskazać, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego oraz Sądu Apelacyjnego w Warszawie, ale także Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów zdecydowanie przeważa pogląd o dopuszczalności stosowania rekompensaty publicznej. Należy tu przede wszystkim przywołać stanowisko wyrażone w pierwszym wyroku Sądu Najwyższego bezpośrednio do tej kwestii się odnoszącym, a mianowicie z 12.06.2024 r., II NSKP 43/23 (niepubl.), w którym podkreślono, że katalog środków mających na celu usunięcie skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów jest otwarty. Środki te powinny być proporcjonalne do wagi i rodzaju naruszenia oraz konieczne do usunięcia jego skutków. Wskazano, że wydając decyzję przewidującą rekompensatę publiczną, Prezes UOKiK w żaden sposób nie uregulował stosunku cywilnoprawnego pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem. Tym bardziej wydając powyższe rozstrzygnięcie, Prezes UOKiK nie ograniczył spółce prawa do sądu przewidzianego w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Kolejne orzeczenie dotyczące tej problematyki Sąd Najwyższy wydał 16.10.2024 r. (II NSK 131/23, niepubl.). Odmawiając przyjęcia skargi kasacyjnej dotyczącej w szczególności rekompensaty publicznej, Sąd Najwyższy podkreślił, iż kwestia ta została już rozstrzygnięta w orzecznictwie i jest przekonująco uargumentowana, a zatem nie ma potrzeby ponownego się w niej wypowiedzania.

Możliwość orzeczenia przez Prezesa UOKiK rekompensaty publicznej jest akceptowana także w orzecznictwie Sądu Apelacyjnego w Warszawie, który w drugiej instancji rozpoznaje wszystkie sprawy odwołań od decyzji Prezesa UOKiK dotyczących rozważanego zagadnienia. Przykładowo należy przywołać wyrok z 4.04.2022 r. VII AGa 658/19

(niepubl.), w którym zaznaczono, że rekompensata publiczna nie stanowi formy usuwania indywidualnych skutków naruszenia interesów poszczególnych konsumentów. Jest to środek służący usuwaniu skutków naruszeń zbiorowych interesów konsumentów. Natomiast w wyroku Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 8.08.2022 r., VII AGa 727/21 (niepubl.) wskazano, że rekompensata publiczna prowadzi do przywrócenia sytuacji sprzed naruszenia, nie tylko poprzez spowodowanie odzyskania przez konsumentów pobranego od nich nienależnie świadczenia, ale również poprzez stworzenie sytuacji, w której konsumenci nie są obciążeni czasochłonnymi i kosztownymi czynnościami związanymi z dochodzeniem zwrotu środków pobranych od nich bez podstawy prawnej. W tym kontekście niewątpliwie zastosowanie przysporzenia konsumenckiego jest przydatne, albowiem pozwala doprowadzić do sytuacji, w której stan majątkowy obu stron jest neutralny, zlikwidowane zostają skutki naruszenia w wymiarze odnoszącym się do zbiorowości konsumentów dotkniętych rzeczoną praktyką, bez obarczenia konsumentów ciężarem dochodzenia zwrotu bezprawnie pobranych kwot. Z punktu widzenia konsumenta zastosowanie tego rodzaju środka odpowiada poczuciu sprawiedliwości społecznej, pozwalając dostrzec, że prawa konsumenta są faktycznie egzekwowane. Realizuje również przesłankę konieczności, stanowiąc środek niezbędny dla ochrony zbiorowych interesów konsumentów, a jednocześnie proporcjonalny do wagi i rodzaju naruszenia, albowiem wynikający z niego ciężar finansowy dla przedsiębiorcy wprost odpowiada wysokości środków pieniężnych uzyskanych przez niego od konsumentów wskutek zastosowania przedmiotowej bezprawnej praktyki. Podobne stanowisko wyraził Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z 31.8.2022 r., VII AGa 53/22 (niepubl.), jak również w wyroku z 20.06.2023 r., VII AGa 209/23 (niepubl.). Pogląd ten podzielił także SOKiK w wyroku z 10.01.2024 r., XVII AmA 64/22 (niepubl.) oraz z 31.07.2024 r., XVII AmA 61/23.

Analiza dopuszczalności rekompensaty publicznej

W świetle przytoczonych poglądów doktryny i orzecznictwa pojawia się pytanie o dopuszczalność stosowania *lege lata* przez Prezesa UOKiK środka w postaci rekompensaty publicznej. Uprzedzając dalszą argumentację, należy wskazać, że za pozytywną odpowiedź na to pytanie przemawiają argumenty zarówno z zakresu wykładni językowej, funkcjonalnej, jak i systemowej art. 23b ust. 2 i art. 26 ust. 2 u.o.k.k.

Wykładnia językowa

Art. 26 ust. 2 u.o.k.k. przyznaje Prezesowi UOKiK kompetencję do nałożenia na przedsiębiorcę środków mających na celu usunięcie trwających skutków praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, zaś

art. 23b ust. 2 u.o.k.k. analogicznie rozstrzygnięcie przewidywane w stosunku do decyzji Prezesa UOKiK o uznaniu postanowień wzorca za niedozwolone. W rzeczywistości norma ta ma charakter dość ogólny, niemniej nie ogranicza organu regulacyjnego w doborze środków, które mogą być niezbędne do usunięcia stwierdzonych skutków. Trudno za przekonujący uznać argument, że przeciwko możliwości nakładania obowiązku rekompensaty publicznej przemawia brak jego podobieństwa do innych środków określonych w tych przepisach. Trzeba przypomnieć, że w art. 26 ust. 2 u.o.k.k. określono tylko jeden przykładowy środek możliwy do zastosowania. W art. 23b ust. 2 u.o.k.k. wskazano natomiast dwa takie przykłady. W doktrynie rzeczywiście wskazuje się, że przykładowe wyliczenie środków i ich informacyjny charakter może stanowić wskazówkę dla ewentualnego określenia innych środków (Namysłowska, 2016, s. 5). Niemniej w tej samej doktrynie dość liberalnie podchodzi się do analizowanego wyliczenia. Z jednej strony jako przykłady innych środków wymienia się skierowanie korespondencji o określonej treści do wszystkich konsumentów, którzy zawarli z przedsiębiorcą umowy, czy nakaz przeproszenia wszystkich swoich klientów za niewypełnienie wobec nich określonych obowiązków (Jurkowska-Gomułka, 2014, art. 26, nb. 36). Tyle tylko, że trudno te środki uznać za inne od tego przykładowo wymienionego w art. 23b ust. 2 u.o.k.k. czy art. 26 ust. 2 u.o.k.k. Stanowią one bowiem oświadczenie złożone o treści i w formie określonej w decyzji. Z drugiej zaś strony wskazuje się, że mogą one polegać również na obowiązku dokonania zmian w dotychczas zawartych i wciąż obowiązujących umowach z konsumentami, jak również uzupełnieniu wzorca umownego o określone zapisy (Jurkowska-Gomułka, 2014, art. 26, nb. 33). Te ostatnie z wymienionych środków mają charakter zgoła odmienny od tego przykładowo wymienionego w art. 23b ust. 2 u.o.k.k. czy art. 26 ust. 2 u.o.k.k. O ile bowiem poprzez nałożenie obowiązku oświadczenia Prezes UOKiK nie ingeruje w treść stosunku prawnego pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem, o tyle ostatnio wymienione środki prowadzą do zmiany treści relacji obligacyjnej i bez wątpienia nie mają charakteru wyłącznie informacyjnego. Są one podobne właśnie do rekompensaty publicznej. Podkreśla się jednocześnie, że nałożone na przedsiębiorcę środki usunięcia trwających skutków powinny pełnić funkcję edukacyjną, prewencyjną, informacyjną i restytucyjną, a w niewielkim stopniu także funkcję represyjną (Jurkowska-Gomułka, 2014, art. 26, nb. 33). Tymczasem rekompensata publiczna wszystkie te funkcje spełnia, a przez to upodabnia się do innych możliwych do zastosowania środków. Aczkolwiek rekompensata publiczna pełni także funkcję represyjną, niemniej nie ma ona charakteru dominującego. Zrealizowanie przez przedsiębiorcę rekompensaty publicznej najczęściej wiąże się dla niego z pewną dolegliwością. Trzeba jednak pamiętać, że stanowi ona odpowiednik tego, co przedsiębiorca niezasadnie otrzymał w związku z naruszeniem interesów ekonomicznych konsumentów. Popełniając zaś takie czyny, przedsiębiorca powinien liczyć się z koniecznością zwrotu bezzasadnie otrzymanego przysporzenia.

Wykładnia funkcjonalna

Nalożenie obowiązku rekompensaty publicznej zmierza do celu wyznaczonego przez powołane przepisy. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.o.k.k. ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów. Nalożenie obowiązku rekompensaty publicznej jest działaniem realizującym interes publiczny. Celem jej jest bowiem odwrócenie skutków przypisanej przedsiębiorcy praktyki, a tym samym budowanie określonego wzorca zachowania przedsiębiorcy. Rekompensata w swojej konstrukcji dotyczy zbiorowości dotkniętej zachowaniem przedsiębiorcy. Jak już podkreślano, choć pełni ona funkcję represyjną, to jednak równie mocno realizuje funkcję edukacyjną, a więc podobnie jak złożenie przez przedsiębiorcę oświadczenia o treści i w formie określonej w decyzji, które *expressis verbis* zostało wymienione w art. 26 ust. 2 u.o.k.k. Nie można w tym kontekście pominąć wyroku TSUE z 30.03.2023 r., C-55/22, w którym wskazano, że art. 37 ust. 1 lit. i) i n) oraz art. 37 ust. 4 lit. d) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/72/WE z 13.07.2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego energii elektrycznej i uchylającej dyrektywę 2003/54/WE, a także załącznik I do dyrektywy 2009/72 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie przyznało krajowemu organowi regulacyjnemu uprawnienie do nakazania przedsiębiorstwom energetycznym zwrotu na rzecz ich odbiorców końcowych kwoty odpowiadającej wynagrodzeniu zapłaconemu przez nich jako „koszty administracyjne” na podstawie warunku umowy uznanego przez ten organ za niezgodny z prawem również w sytuacji, w której ten nakaz zwrotu nie jest oparty na względach związanych z jakością danej usługi świadczonej przez te przedsiębiorstwa, lecz na naruszeniu wymogów w zakresie przejrzystości cen. W wyroku tym jednoznacznie potwierdzono zgodność z prawem unijnym rekompensaty publicznej nakładanej przez organ regulacyjny. Podkreślono jednocześnie, że o ile art. 37 ust. 4 lit. d) dyrektywy 2009/72 nie przewiduje wyraźnie możliwości zwrotu kwot otrzymanych na mocy warunku umownego uznanego za niezgodny z prawem, o tyle przyznaje państwu członkowskiemu uprawnienie do nakładania skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji na przedsiębiorstwa energetyczne, które nie spełniają swoich obowiązków zgodnie z tą dyrektywą lub ze wszelkimi właściwymi prawnie wiążącymi decyzjami organów regulacyjnych. Nie jest w związku z tym wykluczone przyznanie organowi regulacyjnemu prawa do orzekania rekompensaty publicznej. Aczkolwiek powyższe orzeczenie zapadło w innym stanie prawnym i faktycznym, a prawo włoskie, do którego ono się odnosi, wyraźnie przyznaje organowi regulacyjnemu uprawnienie do nakazania operatorowi usługi zaprzestania wszelkich zachowań naruszających prawa użytkowników i nałożenia na niego obowiązku wypłaty odszkodowania, o czym art. 26 ust. 2 u.o.k.k. wyraźnie nie rozstrzyga, to jednak orzeczenie to potwierdza, iż stosowanie takiego

środka nie tylko nie jest niezgodne z prawem unijnym, ale pozwala zapewnić jego skuteczność. Analogiczne argumenty przemawiają za stosowaniem rekompensaty publicznej na podstawie art. 23b ust. 2 u.o.k.k. czy art. 26 ust. 2 u.o.k.k.

Poza tym zarówno stosowanie niedozwolonych postanowień umownych, jak i dopuszczanie się praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów stosunkowo często godzi w interesy ekonomiczne konsumentów. Dopiero więc zwrócenie konsumentom niezależnie otrzymanych przez przedsiębiorcę środków pieniężnych czy innej korzyści majątkowej pozwoli na rzeczywiste odwrócenie skutków naruszenia. Trudno wobec tego uznać, że Prezes UOKiK, stosując tego typu środki, narusza art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, czy też art. 6 k.p.a. stanowiący, że organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. Powyższe dostrzegają również przeciwnicy stosowania przez Prezesa UOKiK rekompensaty publicznej, którzy zwracają wręcz uwagę na możliwość uznania art. 26 ust. 2 u.o.k.k. za niezgodny z Konstytucją RP w zakresie dopuszczającym stosowanie „sankcji nieprzewidzianych przez ustawę” (Witek, 2020, s. 102). Dla wyprowadzonego wniosku nie bez znaczenia jest art. 76 Konstytucji RP, który stanowi, że władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa. Nakładając obowiązek rekompensaty publicznej na podstawie wyraźnych przepisów ustawowych, Prezes UOKiK realizuje cele określone w art. 76 Konstytucji RP, których uszczegółowienie następuje w art. 23b ust. 2 u.o.k.k. i art. 26 ust. 2 u.o.k.k. Nie można bowiem pominąć, że art. 76 Konstytucji RP wyraża zasadę polityki państwa, która winna być realizowana przez organy władzy publicznej, w tym Prezesa UOKiK. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 21.04.2004 r., K 33/03, OTK-A 2004/4/31, jednoznacznie stwierdził, że ochrona konsumenta zmierza do zabezpieczenia interesów słabszego uczestnika rynku, którego wiedza i orientacja są – w porównaniu z profesjonalnym partnerem (sprzedawcą, usługodawcą) – ograniczone. Konsument ma słabszą pozycję przetargową, a jego swoiste upośledzenie wynika z przyczyn systemowych, determinowanych pozycją rynkową. Z tej też przyczyny działania na rzecz ochrony konsumenta, które mają umocnić jego pozycję wobec profesjonalnego partnera, służą wyrównaniu ich szans i zapewnieniu – także na rynku detalicznym – swobody dokonania wyboru i podjęcia nieskrępowanej decyzji. Podobnie Sąd Najwyższy w wyroku z 18.07.2024 r., II NSNc 342/23 (niepubl.) podkreślił, że art. 76 Konstytucji RP ma określoną treść normatywną i może być bezpośrednio stosowany, a wynikający z niego obowiązek zapewnienia właściwej ochrony konsumentów spoczywa na każdym organie i instytucji, której właściwość obejmuje kwestie dotyczące konsumentów, w tym również na sądach. Nakłada on także na władze publiczne obowiązek podejmowania wskazanych w nim działań, a ochronę „konsumentów, użytkowników i najem-

ców” traktuje jako wartość konstytucyjną. Przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów powinny być interpretowane w duchu powyższego przepisu, z uwzględnieniem rzecz jasna ich charakteru. Nałożenie zaś na przedsiębiorcę popełniającego rozważane delikty obowiązku rekompensaty publicznej uwzględnia założenia wynikające z art. 76 Konstytucji RP. Brak zastosowania takiego środka bardzo często prowadziłby do prowizorycznego charakteru decyzji Prezesa UOKiK, albowiem konsument z uwagi na swoją niewiedzę, świadomość prawną czy pozycję rynkową nie byłby w stanie samodzielnie podjąć działań, które usuwałyby skutki praktyk przypisanych przedsiębiorcy. Trzeba mieć świadomość, że prawomocna decyzja Prezesa UOKiK najczęściej zapada wiele lat po zastosowaniu niedozwolonego postanowienia umownego lub dopuszczeniu się praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów.

Działanie w granicach uznania administracyjnego

Podjmując decyzję na podstawie art. 23b ust. 2 i art. 26 ust. 2 u.o.k.k., Prezes UOKiK działa w ramach uznania administracyjnego, co wzmacnia jego kompetencję do wyboru takiego środka, który doprowadzi do usunięcia skutków określonej praktyki rynkowej. W doktrynie prawa administracyjnego uznanie jest definiowane jako dotyczące ostatniego etapu stosowania prawa, w zakresie jego jest ustalenie konsekwencji prawnych. Podkreśla się, że „występuje ono wówczas, gdy norma prawna nie determinuje tych konsekwencji w sposób jednoznaczny, lecz wyraźnie pozostawia dokonanie takiego wyboru organowi administracyjnemu”. Uznanie administracyjne jest związane z regulacją prawną, która stanowi, że organ jedynie „może” wydać decyzję lub nadać jej określoną treść (Borkowski & Krawczyk, 2020, s. 192). Oznacza więc ono uprawnienie organu stosującego prawo wyboru rozstrzygnięcia. W wyroku NSA z 27.02.2007 r., I OSK 579/06 (niepubl.) podkreślono, że cechą uznania administracyjnego jest wystąpienie możliwości wyboru przez organ konsekwencji stosowanej przezeń normy prawnej. Precyzuje się jednocześnie, że wynikający z uznania administracyjnego zakres swobody jest co prawda dość znaczny, ale nie jest nieograniczony. Ograniczają go przede wszystkim dyrektywy wyboru konsekwencji, poprzez które ustawodawca udziela organowi wskazówek, jak należy dokonywać wyboru (Jaśkowska, 2015, s. 271). Nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku rekompensaty publicznej na podstawie art. 23b ust. 2 u.o.k.k. czy art. 26 ust. 2 u.o.k.k. nie wykracza poza tak pojęte ramy uznania administracyjnego. Dodatkowo ograniczeniem tego uznania jest art. 23b ust. 4 i art. 26 ust. 4 u.o.k.k., które wskazują, że środki, o których mowa w ust. 2, powinny być proporcjonalne do wagi i rodzaju naruszenia oraz konieczne do usunięcia jego skutków. W ten sposób przy wyborze środka Prezes UOKiK działa co prawda w granicach uznania administracyjnego kon-

struowanego na podstawie tych przepisów, niemniej nie dysponuje nieograniczoną swobodą czy całkowitą dowolnością. Uznanie administracyjne Prezesa UOKiK jest korygowane przez kryteria określone w art. 23b ust. 2 u.o.k.k. czy art. 26 ust. 2 u.o.k.k. Poza tym nie można pominąć i tego faktu, że decyzja Prezesa UOKiK o zastosowaniu rekompensaty publicznej podlega kontroli sądu powszechnego, który władny jest w szczególności zbadać, czy przy wydaniu konkretnej decyzji nie doszło do przekroczenia granic uznania administracyjnego. Sądowa kontrola wydanej decyzji nie może rzecz jasna być samodzielnym argumentem za dopuszczalnością rozważanego środka, niemniej eliminuje dowolność działania Prezesa UOKiK, gdyż proporcjonalność zastosowanej rekompensaty zarówno w świetle kryteriów wynikających z art. 23b ust. 4 i art. 26 ust. 4 u.o.k.k., jak i ogólnych norm art. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP podlega sądowej kontroli.

Brak naruszenia standardu karnoprawnego

Nie jest przekonujące powołanie się w rozważanym zakresie na konieczność dochowania standardu wynikającego z prawa karnego. Przede wszystkim bowiem powołane przepisy wyraźnie stanowią podstawę do nałożenia środka zmierzającego do usunięcia skutków określonego deliktu administracyjnego i określają, aczkolwiek w sposób ogólny, tenże środek. Poza tym trzeba przytoczyć wyrok SA w Warszawie z 3.02.2020 r., VII AGa 1121/18, w którym jednoznacznie wskazano, że sankcje i skutki wynikające ze stwierdzonego naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów są wielorakie. Podstawową funkcją sankcji typu administracyjnego jest doprowadzenie do stanu zgodnego z regułami konkurencji i prewencja, nie zaś karanie. Orzeczenia dotyczące stosowania na gruncie prawa antymonopolowego standardów karnych przede wszystkim (choć oczywiście nie wyłącznie) dotyczą wymierzania kary pieniężnej. W niniejszym natomiast przypadku mamy do czynienia co prawda ze środkiem o charakterze represyjnym, ale niestanowiącym kary *sensu stricte*.

Publicznoprawny charakter rekompensaty

Nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku rekompensaty publicznej nie jest niezgodne z charakterem środków, które mogą być stosowane przez Prezesa UOKiK. Błędem byłoby doszukiwanie się w rekompensacie publicznej charakteru środka cywilnoprawnego czy tym bardziej środka naruszającego konstytucyjne prawo do sądu. Zasadnie wskazuje się w doktrynie, że stanowi ona publicznoprawny nakaz zapłaty na rzecz konsumentów skierowany do przedsiębiorcy w celu usunięcia określonych skutków (Kohutek,

2019, s. 36). Nie można więc przyjąć, że w wyniku zastosowania rekompensaty publicznej dochodzi do rozstrzygnięcia przez Prezesa UOKiK o roszczeniach cywilnoprawnych, podobnie jak nie ma znaczenia fakt, że w przedmiotowym postępowaniu nie uczestniczą konsumenci, których interesy zostały naruszone przez stosowanie postanowień abuzywnych. Bez wątpienia bowiem Prezes UOKiK nie ma kompetencji do rozstrzygnięcia o roszczeniach cywilnoprawnych konsumenta wobec przedsiębiorcy. Sprawy tego typu są sprawami cywilnymi w rozumieniu art. 1 k.p.c. i są rozstrzygane przez niezależne sądy. Nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku dokonania rekompensaty publicznej jest środkiem o charakterze administracyjnym, uregulowanym w decyzji administracyjnej, a nie rozstrzygnięciem o roszczeniach cywilnoprawnych. Ustanowienie obowiązku uiszczenia rekompensaty publicznej tworzy więc jedynie relację, i to o naturze administracyjnej, pomiędzy przedsiębiorcą a Prezesem UOKiK. W toku postępowania nie bada on żadnych cywilnoprawnych przesłanek roszczeń konsumentów, podobnie jak nie dokonuje ich indywidualizacji, a w decyzji najczęściej nawet nie określa kwoty, którą w ramach rekompensaty publicznej przedsiębiorca jest zobowiązany zwrócić na rzecz konsumentów. Wobec tego błędne jest sformułowanie używane niekiedy w doktrynie, jakoby rekompensata publiczna była „zasądzana” (takiego zwrotu użyła M. Sieradzka – 2018, s. 82). Władza sądownicza należy bowiem do sądu i jest realizowana w trybie postępowania cywilnego. Prezes UOKiK, korzystając ze swojej kompetencji określonej w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, jedynie określa środek usunięcia określonych skutków, a nie rozstrzyga o roszczeniach cywilnoprawnych. Z tego powodu nałożenie na przedsiębiorcę publicznoprawnego obowiązku rekompensaty nie zamyka drogi konkretnemu konsumentowi do wystąpienia przeciwko przedsiębiorcy z roszczeniem cywilnoprawnym, w tym nie uniemożliwia wszczęcia przez konsumenta wobec przedsiębiorcy postępowania sądowego. Decyzja Prezesa UOKiK nie tylko nie utrudnia konsumentowi realizacji uprawnień cywilnoprawnych, a powinna ją ułatwiać, przy czym, jak już podniesiono, nie ma ona charakteru rozstrzygającego co do zobowiązania cywilnoprawnego wobec konkretnego konsumenta. Dotyczy bowiem obowiązku wobec nieindywidualizowanych podmiotów i nie rodzi powagi rzeczy osądzonej w relacji przedsiębiorca–konsument. Rekompensata publiczna ma charakter zbliżony do nawiązki, która może być orzeczona wobec sprawcy przestępstwa na podstawie kodeksu karnego.

Brak sprzeczności z prawem unijnym

Nałożenie rekompensaty publicznej na przedsiębiorcę dopuszczającego się czynów, do których odnoszą się art. 23b ust. 2 i art. 26 ust. 2 u.o.k.k., nie jest sprzeczne z prawem unijnym. Zastosowania takiego środka w szczególności nie wyłącza rozporządzenie 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 konsumentów. Art. 9 ust. 4 rozporządzenia stanowi, że „właściwe organy mają co najmniej następujące uprawnienia w zakresie egzekwowania prawa”. Nie wyklucza więc ono przyznania uprawnień szerszych niż wynikające z rozporządzenia, które ustanawia minimalne ramy harmonizacji. Szczególnie ważny w kontekście niniejszej sprawy jest art. 2 ust. 8 rozporządzenia 2017/2394, który stanowi, iż niniejsze rozporządzenie pozostaje bez uszczerbku dla prawa krajowego mającego zastosowanie do odszkodowań na rzecz konsumentów z tytułu szkody poniesionej na skutek naruszeń praw Unii chroniących interesy konsumentów. Nałożona rekompensata nie jest co prawda *stricto* odszkodowaniem, niemniej ma charakter zbliżony.

Możliwości nałożenia obowiązku rekompensaty publicznej nie stoją na przeszkodzie również przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/1828/UE z 25.11.2020 r. w sprawie powództw przedstawicielskich. Przede wszystkim trzeba odnotować, że dyrektywa ta zapewnia możliwość funkcjonowania dwóch oddzielnych mechanizmów zapewniających ochronę interesów konsumentów (publicznoprawnego i prywatnoprawnego). W myśl art. 7 ust. 4 dyrektywy państwa członkowskie zapewniają, aby upoważnione podmioty były uprawnione do wnoszenia o zastosowanie co najmniej następujących środków: a) środków nakazujących zaprzestanie szkodliwych praktyk; b) środków naprawczych. Zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy środek naprawczy zobowiązuje przedsiębiorcę do zapewnienia zainteresowanym konsumentom środków zaradczych, takich jak odszkodowanie, naprawa, wymiana, obniżenie ceny, rozwiązanie umowy lub zwrot zapłaty, stosownie do przypadku i zgodnie z prawem Unii lub prawem krajowym. Utrzymanie dwóch oddzielnych procedur mających na celu ochronę praw konsumenta, jak również możliwość uznania rekompensaty publicznej za środek naprawczy w rozumieniu dyrektywy przemawia wręcz za prounijną wykładnią art. 23b ust. 2 u.o.k.k. i art. 26 ust. 2 u.o.k.k. i wyprowadzeniem wniosku, że taki rodzaj wykładni tym bardziej pozwala na uznanie, że środkiem zmierzającym do usunięcia skutków naruszeń może być rekompensata publiczna.

Podsumowanie

Konkludując, powołane wyżej argumenty przemawiają za istnieniem po stronie Prezesa UOKiK kompetencji do stosowania, na podstawie art. 23b ust. 2 i art. 26 ust. 2 u.o.k.k., środka w postaci nałożenia na przedsiębiorcę popełniającego określony delikt obowiązku rekompensaty publicznej. Środek ten bodaj najlepiej z wymienionych jest w stanie usunąć zaistniałe skutki naruszenia interesów konsumentów, a jego charakter nie wykracza poza ramy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Przypisy/Notes

¹ Dz.U. 20123, poz. 1616, t.j., zwana dalej: u.o.k.k.

² Tj. Dz.U. z 2019 r., poz. 1083.

³ Dz.U. z 2020 r., poz. 287 ze zm.

⁴ <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=17505>

Bibliografia/References

- Borkowski, J., & Krawczyk, A. (2020). W: A. Hauser, Z. Niewiadomski, & A. Wróbel (red.), *Instytucje prawa administracyjnego. Tom. 9. System prawa administracyjnego*. C.H.Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN.
- Herbet-Homenda, W. (2023). Dopuszczalność stosowania tzw. rekompensaty publicznej jako środka usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w świetle wykładni językowej art. 26 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W: P. Kukuryk, K. Podgórski, & E. Sługocka-Krupa (red.), *Prawa konsumenta wczoraj, dziś i jutro*. C.H. Beck.
- Jaśkowska, M. (2015). W: A. Wróbel, & Z. Niewiadomski (red.), *Instytucje prawa administracyjnego. Tom. 1. System prawa administracyjnego*. C.H.Beck, Instytut Nauk Prawnych PAN.
- Jurkowska-Gomułka, A., (2014). W: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. C.H.Beck.
- Jurkowska-Gomułka, A., & Piszcz, A. (2025). *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. C.H. Beck.
- Kohutek, K. (2019). Rekompensata publiczna jako środek usunięcia skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów: wątpliwości systemowo-kompetencyjne. *Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały*, (1/24).
- Materna, G. (2017). Rekompensata publiczna – nowy środek skutecznej eliminacji niepożądanych zjawiska przez prezesa UOKiK. W: M. Bernatt, A. Jurkowska-Gomułka, M. Namysłowska, & A. Piszcz (red.), *Wyzwania dla ochrony konkurencji i regulacji rynku. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Tadeuszowi Skocznemu*. C.H. Beck.
- Namysłowska, M. (2016). Decyzje Prezesa UOKiK w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, (5).
- Pacula, K. (2023). W: K. Osajda, & P. Mikłaszewicz (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. C.H. Beck.
- Prędkie, M., & Wiercińska-Krużewska, A. (2016). W: A. Stawicki, & E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Wolters Kluwer.
- Sieradzka, M. (2018). Rekompensata publiczna a inne środki usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, (6).
- Springer, A., & Gut, D. (2023). Czy sądy powstrzymają Prezesa UOKiK? O kontrowersjach wokół tzw. rekompensaty publicznej w orzecznictwie sądów powszechnych. *Monitor Prawniczy*, (7).
- Sroczyński, J. (2016). UOKiK – co my z niego mamy? Próba metodologii badań tzw. przysporzenia konsumentckiego. W: M. Czarnecka, & T. Skoczny, *Prawo konsumentckie w praktyce*. C.H.Beck.
- Tomiczak, R., & Kozaczek M. (2017). „Rekompensata publiczna” – nowy instrument prawny w decyzjach Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. *Monitor Prawniczy*, (1).
- Witek, K. (2020). „Rekompensata publiczna” Prezesa UOKiK – zarys problemu sprzeczności z prawem. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, (3).

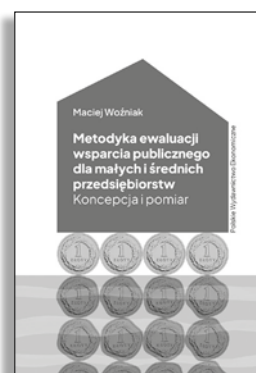
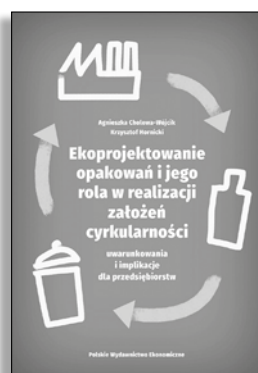
Dr hab. Tomasz Szczurowski

Katedra Prawa Gospodarczego i Gospodarki Cyfrowej
INP UKSW, sędzia w Sądzie Apelacyjnym w Warszawie.

Dr hab. Tomasz Szczurowski

Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, Department of Economic Law and Digital Economy; Judge at the Court of Appeal in Warsaw.

NOWOŚCI



Książki do nabycia na stronie: www.pwe.com.pl