



I Polski Kongres Prawa Konkurencji

Interakcje między publicznoprawnym a prywatnoprawnym zwalczaniem nieuczciwej konkurencji na przykładzie zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

Dawid Miąsik



I Polski Kongres Prawa Konkurencji

Interakcje między publicznoprawnym a prywatnoprawnym zwalczaniem nieuczciwej konkurencji na przykładzie zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów

Dawid Miąsik

Draft Paper.
Please do not quote

Dawid Miąsik*

**Interakcje między publicznoprawnym a prywatnoprawnym zwalczaniem
nieuczciwej konkurencji na przykładzie zakazu praktyk naruszających
zbiorowe interesy konsumentów**

Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Uznk a ochrona interesów konsumentów
- III. Zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów a ochrona uczciwej konkurencji
- IV. Publicznoprawne ściganie czynów nieuczciwej konkurencji na podstawie uznk
- V. Publicznoprawne ściganie czynów nieuczciwej konkurencji na podstawie uokik
- VI. Interakcje systemowe – płaszczyzna krajowa
- VII. Interakcje systemowe – płaszczyzna unijna
- VIII. Podsumowanie

I. Wprowadzenie

Czynem nieuczciwej konkurencji w rozumieniu art. 3 ust. 1 uznk jest zachowanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, które zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub klienta. Zachowanie przedsiębiorcy naruszającego unormowania szeroko rozumianego prawa konsumenckiego może zagrażać interesom innego przedsiębiorcy, jak również jego klientów. Również szereg nazwanych czynów nieuczciwej konkurencji godzi w interesy klientów i konsumentów. Jeżeli czyn taki wypacza prawidłowe funkcjonowanie mechanizmu rynkowego narusza nie tylko interesy konkretnego przedsiębiorcy, ale wielu innych oraz interes publiczny w prawidłowym działaniu rynku. Bezprawne zachowanie przedsiębiorcy może także zostać uznane za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu

* Dr hab., prof. INP PAN, Zakład Prawa Europejskiego.

art. 24 ust. 1 uokik. Dodatkowo, art. 24 ust. 2 pkt 3 uokik wymienia czyny nieuczciwej konkurencji jako nazwaną praktykę naruszającą te interesy. Stwierdzenie stosowania takiej praktyki przez Prezesa UOKiK może pociągnąć za sobą dla nieuczciwie zachowującego się podmiotu dolegliwe konsekwencje wykraczające poza negatywne skutki skutecznego wystąpienia przez konkurenta z roszczeniami z art. 18 uznk.

Ponieważ to samo zachowanie przedsiębiorcy może stanowić równocześnie czyn nieuczciwej konkurencji oraz praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów¹, wskazana jest analiza interakcji zachodzących między publicznoprawnym i prywatnoprawnym zwalczaniem nieuczciwej konkurencji.

II. Uznk a ochrona interesów konsumentów

Z art. 25 uokik wynika, że ochrona zbiorowych interesów konsumentów na podstawie uokik nie wyłącza ochrony interesów konsumentów na podstawie innych ustaw. Ustawą wymienioną wprost w tym przepisie jest uznk. W uzasadnieniu projektu ustawy, na mocy której praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów zostały wprowadzone do prawa polskiego, uznk została uznana za ustawę zawierającą „szczątkową” regulację w zakresie naruszeń tych interesów. Dlatego analizę wspomnianych interakcji rozpocząć należy od problemu ochrony interesów konsumentów za pomocą prawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji.

Prawo o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji zajmuje się takimi sytuacjami, w których na rynku jest konkurencja między co najmniej dwoma przedsiębiorcami, ale konkurencja ta „przybiera formy społecznie szkodliwe”². Jak podkreślono w wyroku Sądu Najwyższego z 16 kwietnia 2009 r., I CSK 24/09³, UZNK „zmierza do ustalenia akceptowanych sposobów walki konkurencyjnej, przez działanie „uczciwe”, chroniące konsumentów przed podejmowaniem decyzji pod wpływem błędu co do podstawowych cech towaru, producenta lub dostawcy, mających rzeczywistą swobodę wyboru oraz chroniące przedsiębiorców przed stratami w walce konkurencyjnej nieprzestrzegającej ustalonych reguł”. Uznk koncentruje się zatem na jakości

¹ J. Rasiewicz [w:] red. M. Zdyb, M. Sieradzka, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji – komentarz*, Warszawa 2011, s. 798; E. Nowińska, M. du Vall, *Dualizm trybu postępowania w przypadku czynów nieuczciwej konkurencji godzących w zbiorowe interesy konsumentów* [w:] 10 lat ZNKU, dodatek do Monitora Prawniczego z 2003 r., nr 21, s. 20; R. Stefanicki, *Prawo uczciwej konkurencji a ochrona konsumentów w świetle ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym*, SPP 2011, z. 2 (21), s. 65.

² M. Kępiński [w:] red. M. Kępiński, *Prawo konkurencji. System prawa prywatnego. Tom XV*, Warszawa 2013, s. 9.

³ Lex nr 560503.

konkurowania⁴. Zmierza do zapewnienia prawidłowości działania przedsiębiorców w warunkach wolnej konkurencji na rynku⁵. Służy walce z takimi metodami konkurowania na rynku, które nie są społecznie akceptowane. Wyrazem braku tej akceptacji jest decyzja ustawodawcy o uznaniu określonego zachowania za nazwany czyn nieuczciwej konkurencji, bądź decyzja sądu o zakwalifikowaniu danego zachowania jako nienazwanego czynu nieuczciwej konkurencji.

Uznk pozwala na zakazanie przedsiębiorcom „określonych zachowań rynkowych”⁶. W tym kontekście uwagę zwraca pogląd wyrażony w uzasadnieniu wyroku Sądu Najwyższego z 25 maja 2012 r., I CSK 498/11⁷, zgodnie z którym „uczciwa reklama powinna mieć charakter pozytywny, tj. powinna zmierzać do zachęcenia klientów do nabywania produktów reklamującej się firmy, a nie zniechęcać ich do korzystania z oferty firm konkurencyjnych przez amoralne podważanie ich rzetelności”. W tym ujęciu uczciwa konkurencja polegałaby na zachęcaniu klienteli do nabycia produktu konkretnego przedsiębiorcy. Zachęcanie do dokonania takiego wyboru poprzez „zniechęcanie do skorzystania z oferty firm konkurencyjnych”, choć nie zawsze będzie nieuczciwe (SN wskazał na „amoralne podważanie rzetelności” konkurentów) jest już zachowaniem, którego zgodność z prawem budzi wątpliwości i wymaga dokładanej oceny okoliczności faktycznych konkretnego działania. W ten sposób prawo uznk steruje, w drodze rozwoju kanonu orzeczniczego zachowań „uczciwych” i „nieuczciwych”, zasadami działania przedsiębiorców na rynku.

Zgodnie z art. 1 uznk w obecnym brzmieniu „ustawa reguluje zapobieganie i zwalczanie nieuczciwej konkurencji w działalności gospodarczej, w szczególności produkcji przemysłowej i rolnej, budownictwie, handlu i usługach - w interesie publicznym, przedsiębiorców oraz klientów”. W pierwotnym brzmieniu art. 1 wymieniał konsumentów jako szczególną kategorię klientów, w których interesie ma działać ustawa. Dlatego W piśmiennictwie poprzedzającym wejście w życie upnpr nie ulegało wątpliwości, że uznk chroni także konsumentów⁸. Odwołanie do konsumentów zostało skreślone na mocy upnpr w celu wypełnienia obowiązków wynikających z dyrektywy 2005/29. Uwagę zwraca, że prawodawca nie zdecydował się na

⁴ A. Tischner [w:] red. M. Kępiński, *Prawo konkurencji...*, s. 91 i 95.

⁵ Wyroki Sądu Najwyższego z 11 lipca 2002 r., I CKN 1319/00, OSP z 2003 r., nr 4, poz. 54; z 16 stycznia 2009 r., V CSK 241/08, Lex nr 484688.

⁶ M. Kępiński [w:] red. M. Kępiński, *Prawo konkurencji...*, s. 10.

⁷ Lex nr 1212800.

⁸ A. Walaszek-Pyziół, W. Pyziół, *Czyn nieuczciwej konkurencji (analiza pojęcia)*, PPH 1994, nr 10, s. 3; zob. szeroko J. Szwaja, A. Kubiak-Cyrul, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2013, s. ... i powołana tam literatura przedmiotu.

usunięcie odniesienia do czynów nieuczciwej konkurencji w art. 24 uokik. Formalnie zatem uznk nie zapobiega już nieuczciwej konkurencji w interesie konsumentów, natomiast w dalszym ciągu Prezes UOKiK może uznawać – w interesie publicznym i w celu ochrony konsumentów – czyny nieuczciwej konkurencji za praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów. Oznacza to, jak wykazuje prof. R. Skubisz, że prawodawca nie zrealizował swojego zamiaru dostosowania polskiego porządku prawnego do dyrektywy 2005/29 odczytanej w ten sposób, że w relacjach B2C jedynym aktem prawnym, jaki może znajdować zastosowanie do nieuczciwych zachowań przedsiębiorców jest ustawa wdrażająca wspomnianą dyrektywę⁹.

Uznk nadal chroni interesy konsumentów¹⁰, a przynajmniej czyni to pośrednio¹¹. Jak widać, między ochroną interesów przedsiębiorców a ochroną interesów konsumentów zachodzą interakcje, które są niezależne od wymienienia konsumentów w art. 1 uznk. Nawet gdy przedsiębiorca występuje z roszczeniami z uznk mając na względzie wyłącznie ochronę własnego interesu, dążąc do zakazania nieuczciwego zachowania, które naruszając jego interesy jednocześnie godzi w interes konsumentów, przyczynia się w ten sposób do zapewnienia na rynku takich warunków konkurencji, której będą pozwalały konsumentom na podejmowanie suwerennych decyzji. Ponieważ zachowania przedsiębiorców objęte zakresem uznk oddziałują zarówno na interesy innych przedsiębiorców, jak i na interesy konsumentów i tego wzajemnego oddziaływanie nie można „odseparować”, R. Skubisz słusznie opowiada się przeciwko zawężeniu zakresu zastosowania uznk do działań podejmowanych wyłącznie w relacjach B2B¹². Wykreślenie konsumentów z art. 1 ma tylko ten skutek, że przestali być oni wyróżnioną, wyodrębnioną grupą klientów¹³. Natomiast niezależnie od tego, czy art. 1 uznk zawiera odwołanie do interesów konsumentów, realizacja wynikającego z uznk zakazu konkurencji nieuczciwymi metodami będzie pośrednio służyła interesom konsumentów.

⁹ R. Skubisz [w:] red. M. Kępiński, *Prawo konkurencji...*, s. 411.

¹⁰ J. Szwaia, A. Kubiak-Cyruł, *Ustawa ...*, s. 87-88; M. Sieradzka [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 632; A. Wędrychowska-Karpińska, A. Wiercińska-Krużewska [w:] red. A. Stawicki, E. Stawicki, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 534.

¹¹ Jeżeli naruszenie tych interesów przez przedsiębiorcę będzie godziło w interesy konkurenta, który wystąpi z roszczeniami. Konsumenty i ich reprezentanci nie mają legitymacji czynnej do wystąpienia z roszczeniami z tytułu czynów nieuczciwej konkurencji. A. Tischner [w:] red. M. Kępiński, *Prawo konkurencji...*, s. 104.

¹² R. Skubisz [w:] red. M. Kępiński, *Prawo konkurencji...*, s. 410-411.

¹³ E. Nowińska, M. du Vall, *Ustawa...*, s. 40. Z drugiej strony przyjmuje się, że pojęcie klienta obejmuje także konsumenta, A. Tischner [w:] red. M. Kępiński, *Prawo konkurencji...*, s. 104.

III. Zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów a ochrona uczciwej konkurencji

Tak jak prawo o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji służy pośrednio ochronie interesów konsumentów traktowanych jako pewna zbiorowość, tak zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przyczynia się pośrednio do zapewnienia uczciwej konkurencji w zakresie relacji przedsiębiorców z konsumentami.

Instytucja praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów została wprowadzona do prawa polskiego w celu realizacji prawa unijnego. Unijna konstrukcja pojęcia praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów jest bardzo zbliżona do pojęcia czynu nieuczciwej konkurencji. Naruszenie tych interesów łączy ze sprzecznością zachowania przedsiębiorcy z enumeratywnie wymienionymi dyrektywami konsumenckimi. Prawodawca tak właśnie odczytał dyrektywę 98/27, a następnie 2009/22, gdyż za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów uznał bezprawne działanie przedsiębiorcy godzące w te interesy. W ten sposób zakaz z art. 24 ust. 1 uokik z 2007 r. chroni wprost interesy konsumentów jako pewnej zbiorowej grupy uczestników rynku. Są to interesy wynikające z praw konsumentów oraz obowiązków przedsiębiorców w obrocie konsumenckim, przewidzianych w porządku prawnym obowiązującym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów służy nie tyle podniesieniu poziomu konkurencji na rynku co zapewnieniu uczciwej konkurencji, jeżeli pod pojęciem tym rozumieć konkurencję zgodną z regułami obowiązującymi w systemie prawnym w obrocie z udziałem konsumentów. Zakłócenie zachowań konsumentów przez bezprawne zachowanie przedsiębiorcy narusza ich interes, jak i interes ogółu przedsiębiorców¹⁴. Dlatego ochrona interesów konsumentów na podstawie zakazu praktyk naruszających zbiorowych interesów konsumentów wpływa na ochronę interesów konkurentów¹⁵. Zakaz z art. 24 ust. 1 uokik służy wymuszeniu na przedsiębiorcach respektowania ww. praw i obowiązków, a przez to przyczynia się nie tylko do zgodnego z prawem działania przedsiębiorców, ale także stosowania się w ramach konkurencyjnej rywalizacji w obrocie konsumenckim do określonych standardów. Przedsiębiorca, który zachowuje się nieuczciwie i w ten sposób zyskuje społecznie niepożądaną przewagę nad konkurentami zaburzając suwerenność decyzji konsumenta, będzie musiał zmienić

¹⁴ A. Wędrychowska-Karpińska, A. Wiercińska-Krużewska [w:] red. A. Stawicki, E. Stawicki, *Ustawa...*, s. 534.

¹⁵ A. Tischner [w:] red. M. Kępiński, *Prawo konkurencji...*, s. 92.

swoje zachowanie, a w przypadku nałożenia kary poniesienie dodatkowe negatywnej konsekwencje zachowania, które znacząco mogą przewyższyć odniesione nieuczciwie korzyści.

IV. Publicznoprawne ściganie czynów nieuczciwej konkurencji na podstawie ZNKU

W pierwotnym brzmieniu uznk legitymację czynną do występowania z niektórymi roszczeniami przyznano organizacjom, których celem była ochrona interesów konsumentów (art. 19 ust. 1 pkt 1) lub przedsiębiorców (art. 19 ust. 1 pkt 2). Legitymacja ta obejmowała roszczenia przewidziane w art. 18 ust. 1 pkt 1-3 uznk (zaniechanie, usunięcie skutków, złożenie oświadczenia). Legitymacja organizacji konsumenckich nie obejmowała czynów wymienionych w art. 5, 6, 7, 11, 12 i 14 uznk. Ograniczenie to wyglądało podobnie w przypadku organizacji przedsiębiorców (z wyjątkiem art. 12 uznk). Na mocy zmiany wprowadzonej na podstawie art. 56 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej¹⁶ legitymację czynną w takim samym zakresie ja organizacje przedsiębiorców zyskał Prezes UOKiK. W dalszej kolejności uprawnienie do występowania przeciwko nieuczciwie konkurującym przedsiębiorcom przyznano rzecznikom konsumentów (art. 19 ust. 1 pkt 4)¹⁷. Następnie katalog roszczeń poszerzono o roszczenie z art. 18 ust. 1 pkt 6 uznk (zasądzenie odpowiedniej sumy pieniężnej na cel społeczny), a do katalogu ograniczeń tej legitymacji dopisano czyn z art. 15a uznk¹⁸. W 2002 r. przepis art. 19 ust. 1 znowelizowano dwukrotnie. Najpierw na mocy art. 1 pkt 5 ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji¹⁹ doprecyzowano, że organizacje konsumenckie, Prezes UOKiK oraz rzecznik konsumentów mogą wystąpić w dotychczasowym zakresie z roszczeniami z art. 18 uznk tylko jeżeli czyn nieuczciwej konkurencji godził w interesy konsumentów. Następnie, na mocy art. 3 nowelizacji wprowadzającej instytucję praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów²⁰, w art. 19 uznk skreślono pkt 1 i 4, w wyniku

¹⁶ Dz. U. 1996 r., nr 106, poz. 496.

¹⁷ Art. 83 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa, Dz. U. z 1998 r., nr 106, poz. 668.

¹⁸ Art. 3 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o zmianie ustawy - Kodeks karny, ustawy - Kodeks postępowania karnego, ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, ustawy o zamówieniach publicznych oraz ustawy - Prawo bankowe, Dz. U. z 2000 r., nr 93, poz. 1027.

¹⁹ Dz. U. z 2002 r., nr 126, poz. 1071.

²⁰ Art. 3 ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy - Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz. U. z 2002 r., nr 129, poz. 1102.

czego pozbawiono organizacji konsumenckich oraz rzeczników konsumentów możliwości występowania z roszczeniami z art. 18 uznk. Pozostawiono jednak legitymację czynną Prezesa UOKiK. Jednocześnie zmieniono treść art. 19 ust. 2 uznk z tym skutkiem, że Prezes UOKiK nie mógł wystąpić z roszczeniami wymienionymi w art. 18 ust. 1 pkt 1-3 i 6 w przypadku czynów nieuczciwej konkurencji określonych w art. 5-7, art. 11, art. 14 i art. 15a uznk, nawet gdy czyny z art. 5 lub art. 14 uznk naruszały interesy konsumentów. Z uzasadnienia ustawy nowelizującej wynika, w odniesieniu do zmian wprowadzonych w art. 19 uznk, że jej celem była realizacja dyrektywy 98/27. Dlatego legitymacja czynna Prezesa UOKiK została ograniczona do tych czynów, w przypadku których interwencji wymagał „interes publiczny i interes konsumentów”. Legitymację czynną do występowania z niektórymi roszczeniami z art. 18 uznk organ ochrony konsumentów utracił na mocy art. 18 pkt 4 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym²¹. Usunięcie legitymacji Prezesa UOKiK powoduje, że w piśmiennictwie stawia się pytanie o sens i zakres ochrony interesu publicznego w UZNK²², skoro obecnie z roszczeniami z art. 18 mogą występować jedynie przedsiębiorcy oraz organizacje chroniące interesy przedsiębiorców, w odniesieniu do niektórych czynów nieuczciwej konkurencji.

Zawężenie podmiotów legitymowanych czynnie na podstawie uznk nie uprawnia jednak założenia, zgodnie z którym obecnie uznk nie chroni uczciwości konkurencji w interesie publicznym. Uczciwa konkurencja podlega ochronie nie tylko w interesie konkretnego przedsiębiorcy, ale w interesie ogółu²³. Zarówno sama uznk, jak i działania podmiotów legitymowanych czynnie do występowania z roszczeniami z art. 18 uznk służą realizacji interesu publicznego, ponieważ przyczyniają się do zachowania konkurencji o społecznie akceptowalnych parametrach²⁴. W świetle wyroku Sądu Najwyższego w sprawie I CSK 498/11 czynem nieuczciwej konkurencji jest takie zachowanie przedsiębiorcy, które „zagroza lub narusza interes konkurenta lub interes innego rodzaju prawnie chroniony”. Skoro ustawa ma na celu zapobiegania i zwalczanie nieuczciwej konkurencji w interesie publicznym to także zagrożenie temu dobru uprawnia do zastosowania przewidzianych w niej mechanizmów. Jest tak nawet wtedy, gdy przedsiębiorca kieruje się wyłącznie własnymi interesami. Występując przeciwko przejawom nieuczciwej konkurencji wyrządzającym szkodę jego skonkretyzowanym interesom

²¹ Dz. U. z 2007 r., nr 171, poz. 1206.

²² A. Tischner [w:] red. M. Kępiński, *Prawo konkurencji...*, s. 100.

²³ A. Tischner [w:] red. M. Kępiński, *Prawo konkurencji...*, s. 90.

²⁴ A. Tischner [w:] red. M. Kępiński, *Prawo konkurencji...*, s. 99.

gospodarczym, przedsiębiorca ten działa w interesie publicznym doprowadzając do uporządkowania zasad rywalizacji na rynku i skorygowania zachowania, które jest społecznie niepożądane²⁵. Wystąpienie z roszczeniami przez konkurenta dotkniętego czynem nieuczciwej konkurencji może być działaniem w interesie także innych przedsiębiorców, a w zależności od czynu, może działać na rzecz konsumentów. Działanie takie jest zaś zawsze w interesie publicznym. Dlatego podzielić należy pogląd, zgodnie z którym na podstawie uznk chroni się także zbiorowy interes²⁶.

V. Publicznoprawne ściganie czynów nieuczciwej konkurencji na podstawie uokik

Jak wspomniano na wstępie, art. 24 ust. 2 pkt 3 uokik wymienia czyny nieuczciwej konkurencji jako nazwaną praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów. Skoro czynem nieuczciwej konkurencji jest zachowanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, stwierdzenie przesłanki bezprawności przy stosowaniu art. 24 ust. 1 uokik nie jest problematyczne. Więcej wątpliwości może budzić ocena przesłanki godzenia w zbiorowe interesy konsumentów oraz występowanie publicznoprawnej potrzeby interwencji organu ochrony konsumentów. Wątpliwości te są jednak wspólne dla wszystkich praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, zatem w niniejszym opracowaniu nie ma potrzeby ich ponownego przytaczania.

Należy zastanowić się przy stosowaniu art. 24 ust. 2 pkt 3 uokik nad znaczeniem tego elementu składowego definicji czynu nieuczciwej konkurencji jakim jest ingerencja (lub zagrożenie) w interesy konkretnego przedsiębiorcy. W piśmiennictwie podkreśla się, że zasadnicza różnica między prawem ochrony konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi a prawem o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji polega właśnie na tym, że to pierwsze prawo pozwala chronić konsumenta przed nieuczciwymi zachowaniami przedsiębiorcy bez względu na wpływ tego zachowania na interes innego przedsiębiorcy²⁷. Skoro jednak nieuczciwa konkurencja jest zwalczana także w interesie publicznym oraz w interesie klientów, treść art. 3 ust. 1 uznk nie stoi na przeszkodzie interwencji organu ochrony konsumentów wobec tych

²⁵ tak również A. Tischner [w:] red. M. Kępiński, *Prawo konkurencji...*, s. 91.

²⁶ E. Nowińska, M. du Vall, *Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. Komentarz*, Warszawa 2010, s. 39.

²⁷ R. Skubisz [w:] red. M. Kępiński, *Prawo konkurencji...*, s. 401; E. Nowińska, M. du Vall, *Ustawa...*, s. 40.

czynów, które będą zagrażały lub naruszały interes konsumentów traktowanych jako jeden z rodzajów klientów.

Chociaż art. 24 ust. 2 pkt 3 uokik nie ogranicza kognicji Prezesa UOKiK w sposób, w jaki czynił to z jego legitymacją art. 19 uznk, nie każdy czyn nieuczciwej konkurencji godzi w zbiorowe interesy konsumentów²⁸. Jako takie czyny w piśmiennictwie wskazuje się art. 5-7, art. 11-17²⁹, bądź art. 5, art. 8, art. 9, art. 10, art. 13, art. 16, art. 17 oraz czyny z klauzuli generalnej³⁰. Moim zdaniem czynami nieuczciwej konkurencji, wobec których można byłoby rozważyć zastosowanie art. 24 uokik są czyny z art. 5, art. 8, art. 9, art. 10, art. 13, art. 14, art. 16, art. 17a i art. 17 c oraz czyny z klauzuli generalnej.

VI. Interakcje systemowe – płaszczyzna krajowa

Krajowe interakcje systemowe między zwalczaniem nieuczciwej konkurencji na podstawie uznk a zwalczaniem praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów normuje art. 25 zd. 1 uokik. Zgodnie z jego treścią „ochrona zbiorowych interesów konsumentów przewidziana w ustawie nie wyłącza ochrony wynikającej z innych ustaw, w szczególności [...] z przepisów o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji”. W piśmiennictwie przyjmuje się, że z przepisu tego wynika dopuszczalność kumulacji środków ochrony przed czynami nieuczciwej konkurencji przewidzianych w obu wymienionych ustawach³¹. Dopuszczalność takiej kumulacji, mimo zbieżności funkcji uznk i uokik w analizowanym zakresie, nie powinna dziwić gdy uwzględni się różnice między przewidzianymi w nich instrumentami realizacji zbieżnych celów obu aktów prawnych oraz znaczeniem interesu publicznego. Co prawda art. 1 uznk stanowi wyraźnie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji w interesie publicznym, jednakże interes ten chroniony jest jedynie pośrednio: tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim podmiot posiadający legitymację czynną do wystąpienia z roszczeniami z uznk zdecyduje się na skierowanie sprawy na drogę sądową (ewentualnie zagrozi takim działaniem). Z kolei instytucja zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów służy – w analizowanym zakresie - korygowaniu nieuczciwych zachowań przedsiębiorców w obrocie konsumenckim z punktu widzenia „zbiorowego interesu konsumentów” (a nie interesu indywidualnego przedsiębiorcy). Już chociażby z tego powodu, niezależnie od przesłanki interesu publicznego, organ ochrony

²⁸ A. Wędrychowska-Karpińska, A. Wiercińska-Krużewska [w:] red. A. Stawicki, E. Stawicki, *Ustawa...*, s. 590.

²⁹ M. Sieradzka [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa...*, s. 633.

³⁰ A. Wędrychowska-Karpińska, A. Wiercińska-Krużewska [w:] red. A. Stawicki, E. Stawicki, *Ustawa...*, s. 593.

³¹ E. Nowińska, M. du Vall, *Ustawa...*, s. 384; R. Stefanicki, *Prawo uczciwej konkurencji*, s. 65.

konsumentów może nie podjąć żadnych działań w stosunku do nieuczciwego zachowania przedsiębiorcy. Z drugiej strony, interwencja Prezesa UOKiK może doprowadzić do zaniechania stosowania przez konkurenta nieuczciwej praktyki, co może być korzystne z punktu widzenia interesów przedsiębiorcy poszkodowanego czynem nieuczciwej konkurencji. Nie zapewni mu jednak rekompensaty za poniesiony przez niego uszczerbek majątkowy. Z kolei zaniechanie czynu nieuczciwej konkurencji lub upublicznienie stosownego oświadczenia w wyniku interwencji konkurenta niekoniecznie będzie wystarczające do realizacji celów art. 24 uokik i polityki Prezesa Urzędu.

Powyższe rozumowanie znajduje oparcie w poglądach wyrażonych w uchwale Sądu Najwyższego z 23 lipca 2008 r., III CZP 52/08, dotyczącej prywatnoprawnego egzekwowania naruszeń reguł konkurencji. Przypomnieć należy, że jednym z zasadniczych motywów leżących u podstaw tej uchwały był brak kompetencji Prezesa Urzędu do orzekania o nieważności czynności prawnych dokonanych w ramach naruszenia reguł konkurencji, a zatem o cywilnoprawnych skutkach naruszenia reguł konkurencji. Naruszenie zakazu praktyk ograniczających konkurencję „jest zdarzeniem niezależnym od decyzji, która ma w tym zakresie charakter deklaracyjny”. Postępowanie przed Prezesem Urzędu prowadzone jest w interesie publicznym, stwierdzenie naruszenia reguł konkurencji prowadzi do wydania stosownej decyzji. Natomiast „ochrona interesów podmiotów indywidualnych dotkniętych negatywnymi skutkami takich praktyk pozostaje na dalszym planie”, ponieważ ich „interesy indywidualne chronione są [...] w postępowaniu przed sądami”. Ta „odmienność celów” obu postępowań doprowadziła Sąd Najwyższy do konkluzji, że postępowanie antymonopolowe i postępowanie sądowe w sprawie o roszczenia z tytułu naruszenia reguł konkurencji powinny być od siebie niezależne w tym sensie, że do oceny wspomnianych roszczeń cywilnoprawnych przez sąd powszechny nie jest konieczne działanie Prezesa Urzędu.

Dopuszczalność dualizmu postępowań w sprawie o czyn nieuczciwej konkurencji oraz w sprawie o praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów nie oznacza ich zupełnej autonomii. W uchwale III CZP 52/08 przyjęto w odniesieniu do postępowań antymonopolowych, iż „ostateczna decyzja organu ochrony konkurencji i konsumentów stwierdzająca nadużycie pozycji dominującej jest wiążąca dla sądu cywilnego”. Ponadto, w przypadku równoległego do postępowania sądowego postępowania antymonopolowego, sąd orzekający w sprawie cywilnej powinien rozważyć, czy postępowanie sądowe nie powinno zostać zawieszona na podstawie art.

177 § 1 pkt 3 k.p.c., aby uniknąć potencjalnej sprzeczności pomiędzy oceną dokonaną przez sąd a oceną dokonaną przez organ ochrony konkurencji. Z zapatrywań tych wynika, że w sprawach o czyny nieuczciwej konkurencji ostateczna decyzja Prezesa Urzędu uznająca zachowanie przedsiębiorcy za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów powinna być traktowana jako wiążąca dla sądu cywilnego w zakresie kwalifikacji zachowania przedsiębiorcy jako bezprawnego w rozumieniu art. 3 ust. 1 uznk, bądź jako nazwanego czynu nieuczciwej konkurencji. Kwalifikacja ta nie przesądza przesłanki naruszenia interesów przedsiębiorcy występującego z roszczeniami z art. 18 uznk, ani zasadności poszczególnych żądań.

VII. Interakcje systemowe – płaszczyzna unijna

Instytucja praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów została wprowadzona do krajowego systemu prawnego w celu wdrożenia dyrektywy 98/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów³². Dyrektywa ta została zastąpiona przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/22/WE z 23 kwietnia 2013 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów³³. Dyrektywa 98/27, podobnie jak dyrektywa 2009/22, ograniczała się do wskazania, że szkodliwą praktyką w rozumieniu art. 1 ust. 2 dyrektywy jest „każdy czyn niezgodny z dyrektywami wymienionymi w Załączniku, transponowanymi do wewnętrznego porządku prawnego Państw Członkowskich, który narusza zbiorowe interesy konsumentów” (art. 1 ust. 2 dyrektywy 98/27 oraz dyrektywy 2009/22). Ich wdrożenie w prawie krajowym polegało na wprowadzeniu możliwości wydania zakazu stosowania praktyk godzących w interesy konsumentów przez organ administracji lub sąd krajowy³⁴ na wniosek legitymowanego podmiotu z innego państwa członkowskiego³⁵. Realizacja obu dyrektyw powinna umożliwiać wydanie nakazu zaprzestania – co najmniej - każdego zachowania przedsiębiorcy, które narusza przepisy prawa krajowego implementujące dyrektywy wymienione w załączniku I.

³² Dz. Urz. UE z 1998 r., L 166, s. 51, ze zm.

³³ Dz. Urz. UE z 2009 r., L 110, s. 30, ze zm.

³⁴ K. Gonera, *Ochrona zbiorowych interesów konsumentów przed naruszeniami dyrektyw konsumenckich – wykonanie przez Polskę dyrektywy 98/27/EC Parlamentu Europejskiego i Rady o nakazach wydawanych w celu ochrony interesów konsumentów*, Przegląd Legislacyjny 2001, Nr 4, s. 18.

³⁵ O nielicznych przykładach interwencji o charakterze transgranicznym zob. R. Stefanicki, *Prawo uczciwej konkurencji...*, s. 63-64.

W uzasadnieniu projektu ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji wskazano, że praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów stanowi „naruszenie przepisów ustaw dostosowujących polskie prawo wewnętrzne do wymagań innych dyrektyw konsumenckich (wyliczone w aneksie do dyrektywy 98/27/EC)”. Załącznik ten wymieniał w pierwotnym brzmieniu na pierwszym miejscu dyrektywę Rady 84/450/EWG z dnia 10 września 1984 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących reklamy wprowadzającej w błąd³⁶. Dlatego wymienienie w katalogu praktyk naruszających ZIK czynów nieuczciwej konkurencji pozostawało w pełnej zgodzie z prawem unijnym. W zakresie, w jakim czyny nieuczciwej konkurencji dotyczyły reklamy wprowadzającej w błąd, zastosowanie zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów miało oparcie w treści załącznika do dyrektywy 98/27. Natomiast w zakresie, w jakim Prezes UOKiK mógł na podstawie art. 23a uokik z 2000 r. ścigać sprawców innych czynów nieuczciwej konkurencji godzących w zbiorowe interesy konsumentów, rozwiązanie to pozostawało w zgodzie z zasadą minimalnej harmonizacji przewidzianej w dyrektywie 98/27. Punkt 1 załącznika I do dyrektywy 98/27 zmieniono w związku z wejściem w życie dyrektywy 2005/29. Usunięto odwołanie do dyrektywy 84/450, a w miejsce tej dyrektywy wprowadzono odwołanie do dyrektywy 2005/29. Odwołania do dyrektywy 2006/114 nie dodano do dyrektywy 98/27. Obowiązująca dyrektywa 2009/22 także odsyła tylko do dyrektywy 2005/29 (pkt 11) i pomija dyrektywę 2006/114.

Zarówno dyrektywa 98/27 jak i dyrektywa 2009/22, opierają się na harmonizacji minimalnej. Dlatego dopuszczalne jest stosowanie wdrażających je przepisów nie tylko do naruszeń o charakterze transgranicznym ale także krajowym. Ponadto przyjmuje się, że zakres instytucji wprowadzanych w celu wykonania obu dyrektyw obejmuje także uprawnienia konsumentów wynikające z innych aktów prawa krajowego, niż wdrażające dyrektywy wymienione w załącznikach³⁷. Według tego poglądu należałoby przyjąć, że mimo braku odwołania do dyrektywy 2006/114 w załączniku do dyrektywy 2009/22, dozwolone jest objęcie zakresem zastosowania zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów czynów nieuczciwej konkurencji. Takie rozwiązanie legislacyjne nasuwa jednak wątpliwości w świetle

³⁶ Dz. Urz. EWG z 1984 r., L 250, s. 17.

³⁷ Tak w odniesieniu do dyrektywy 98/27 red. C. Banasiński, E. Piontek, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 410.

dyrektywy 2005/29 oraz orzecznictwa TSUE dotyczącego konsekwencji harmonizacji maksymalnej w obszarze nieuczciwych praktyk rynkowych w relacjach B2C.

Konkretnie chodzi o odpowiedź na pytanie, czy po upływie terminu implementacji dyrektywy 2005/29 Prezes UOKiK może stosować art. 24 ust. 2 pkt 3 uokik w zakresie, w jakim przepis ten wymienia czyny nieuczciwej konkurencji? Na problem ten uwagę zwrócił T. Targosz w odniesieniu do praktyki Prezesa UOKiK związanej ze stosowaniem art. 17 usdg w odniesieniu do praktyk wprowadzających w błąd³⁸. Skoro dyrektywa 2005/29 zawiera wyczerpującą (z uwagi na harmonizację maksymalną) regulację unijną w zakresie praktyk przedsiębiorców wprowadzających konsumentów w błąd, do oceny tych praktyk w relacjach B2C zastosowanie mogą znaleźć wyłącznie przepisy krajowe wdrażające wymienioną dyrektywę. W odniesieniu do art. 24 ust. 2 pkt 3 uokik oznaczałoby to, że co najmniej w odniesieniu do praktyk przedsiębiorców objętych zakresem normowania upnpr przepisy uznk nie mogą stanowić podstawy dla kwalifikacji zachowania przedsiębiorcy, jako bezprawnego w rozumieniu art. 24 ust. 1 uokik.

W wyroku z 23 kwietnia 2009 r. w sprawie C-261/07 *VTB-VAB*³⁹ TSUE przyjął, że państwa członkowskie nie mogą przyjąć bardziej restrykcyjnych środków niż te, które określa dyrektywa” (pkt 52), co w konsekwencji oznaczało sprzeczność przepisu krajowego prawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, zakazującego sprzedaży związanej konsumentom, z dyrektywą 2005/29. Ta linia orzecznicza idzie na tyle szeroko, że obejmuje instytucje, które nie mają żadnego związku z ochroną uczciwości obrotu, lecz z ochroną konsumentów przed eksploatacją oraz zapewnieniem warunków do skutecznej konkurencji, jak w przypadku prawa telekomunikacyjnego⁴⁰. Trzymając się tematyki opracowania można przykładowo wskazać, że w wyroku TSUE z 17 stycznia 2013 r. w sprawie C-206/11 *Kock*⁴¹ uznano za sprzeczny z dyrektywą 2005/29 krajowy przepis prawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji zakazujący informowania o planowanej wyprzedaży bez uprzedniego uzyskania zezwolenia stosownego organu. Rozumowanie TSUE opiera się na założeniu, zgodnie z którym nie jest możliwe uznanie zachowania przedsiębiorcy adresowanego do konsumentów za nieuczciwe tylko z powodu sprzeczności tego zachowania z wymogami formalnymi ustanowionymi w prawie krajowym (np.

³⁸ T. Targosz, *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym – model ochrony, zasady, zakres ochrony, implikacje dla systemu prawa konkurencji i konsumentów* [w:] red. E. Nowińska, D. Kasprzycki, *Nieuczciwe praktyki rynkowe. Ocena regulacji*, Kraków 2012, s. 51.

³⁹ EU:C:2009:244.

⁴⁰ Wyrok TSUE z 11 marca 2010 r. w sprawie C-522/08 *Telekomunikacja Polska*, EU:C:2010:135.

⁴¹ EU:C:2013:14.

wymóg uzyskania zezwolenia), bez weryfikacji przesłanek nieuczciwości takiego zachowania określonych w dyrektywie 2005/29. Oznacza to, że wykazanie przesłanek nazwanego czynu nieuczciwej konkurencji, który godzi w zbiorowy interes konsumentów, bądź wykazanie sprzeczności zachowania przedsiębiorcy z prawem lub dobrymi obyczajami nie uprawnia do stwierdzenia nieuczciwej praktyki rynkowej, a tylko takie praktyki mogą być zakazane w relacjach B2C.

Niezależnie od krytycznej oceny stanowiska TSUE w kwestii skutków dyrektywy 2005/29 dla krajowego prawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji i nieuprawnionego – w mojej ocenie - poszerzania zakresu zastosowania tej dyrektywy na praktyki takie jak w sprawie C-206/11 *Kock*, a także regulacje krajowe nie mające żadnego związku z nieuczciwą konkurencją (C-522/08 *Telekomunikacja Polska*), linia orzecznicza TSUE jest jednoznaczna i utrwalona. Wyklucza ona stosowanie art. 24 ust. 2 pkt 3 uokik do czynów nieuczciwej konkurencji, które naruszają zbiorowe interesy konsumentów.

VIII. Podsumowanie

Uznk realizuje interes publiczny oraz chroni konsumentów niezależnie od tego, czy są oni wymienieni w art. 1 uznk, ponieważ przyczynia się do zagwarantowania „swobody wyboru i decyzji klientów”⁴². Z tej perspektywy art. 24 ust. 1 uokik działa tak samo: chodzi o to, by przedsiębiorcy respektowali uprawnienia konsumentów wynikające z przepisów prawa i zasad wiążących profesjonalistów w obrocie gospodarczym z udziałem konsumentów. Tam gdzie zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów znajduje zastosowanie do praktyk godzących w suwerenność decyzji konsumenta, cele obu analizowanych instytucji pokrywają się. Sprzeczne z prawem konsumenckim zachowanie przedsiębiorcy może być źródłem jego nieuczciwej przewagi konkurencyjnej nad rywalami, a przez to stanowić czyn nieuczciwej konkurencji. Jednocześnie, stwierdzenie takiej sprzeczności może uprawniać do zastosowania zakazu z art. 24 ust. 1 uokik, co będzie zarówno w interesie konsumentów, jak i uczciwych konkurentów. Natomiast stosowanie zakazu z art. 24 ust. 1 uokik do czynów nieuczciwej konkurencji, w oparciu o art. 24 ust. 2 pkt 3 uokik w związku z przepisami uznk, napotyka bariery wynikające z orzecznictwa TSUE dotyczącego zakresu zastosowania dyrektywy 2005/29.

⁴² A. Tischner [w:] red. M. Kępiński, *Prawo konkurencji...*, s. 91.