

Ochrona konsumenta przez organy administracji publicznej w dobie sprywatyzowania działalności sektorowej

1. Wstęp

Zgodnie z Konstytucją RP państwo zobowiązane jest od zapewnienia obywatelom poszanowania ich praw oraz dostarczenia im podstawowych usług. W ramach spełniania tychże obowiązków społeczeństwo może liczyć m.in na darmowy dostęp do edukacji, do utrzymania przez państwo bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz na zapewnienie wszystkim osobom znajdującym się na terenie RP dostępu do pewnych podstawowych i niezbędnych usług, zwanych także usługami w ogólnym interesie gospodarczym. Są one podstawowymi usługami (świadczeniami) wytwarzanymi w sektorach infrastrukturalnych oraz stanowią kluczowy element europejskiego modelu społeczeństwa, jak również czynnik istotnie wpływający na rozwój społeczny i gospodarczy Unii Europejskiej, a także na poziom życia obywateli. Usługi te z uwagi na ich znaczenie mają zawsze charakter rynkowy¹, w związku z czym ich odbiorcą jest również konsument. Należy również zaznaczyć, że dla pełnego scharakteryzowania tego rodzaju usług waż-

¹ * Autorka jest doktorantką w Zakładzie Postępowania Administracyjnego i Sądownictwa Administracyjnego Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. *Autor jest doktorantem w Zakładzie Prawa Konkurencji i Regulacji Sektorowej Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Usługi w ogólnym interesie gospodarczym są świadczone (wykonywane) poprzez uczestnictwo w obrocie gospodarczym, czyli w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Tym samym nie można do usług w ogólnym interesie gospodarczym zaliczyć takiej działalności, która ze swej istoty należy do prerogatyw państwa i nie posiada bezpośredniego wymiaru rynkowego (np. zapewnianie przez państwo wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa, sprawowanie wymiaru sprawiedliwości, prowadzenie polityki zagranicznej czy też wykonywanie innej działalności immanentnie związanej ze sprawowaniem władzy publicznej). W działalności tej nie mieści się również działalność podmiotów, które wykonują szeroko rozumiane funkcje społeczne, nie są nastawione na generowanie zysków i angażują się w działalność przemysłową lub handlową (tu: działalność związków zawodowych, partii politycznych, kościołów i związków religijnych, stowarzyszeń konsumenckich, organizacji światowych czy charytatywnych, czy też instytucji pomocowych). (Por. M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 136).

ne jest wskazanie, że usługi te mają realizować interesy „ogólne”, a więc interesy ponad-jednostkowe i do pewnego stopnia powszechne (generalne). Tym samym są to usługi, które są świadczone w interesie publicznym.

Sektorami infrastrukturalnymi są z kolei te spośród sektorów gospodarki, w których prowadzenie działalności gospodarczej jest w immanentny sposób związane z koniecznością istnienia i rozwijania tzw. infrastruktury technicznej, stanowiącej – obok infrastruktury społecznej – składnik szerszej rozumianego pojęcia infrastruktury. Infrastruktura techniczna –gospodarczą – tworzą z kolei te urządzenia oraz instytucje, które są niezbędne dla prawidłowego funkcjonowania całości gospodarki oraz normalnego bytowania ludności². Nie ulega wątpliwości, że w ramach infrastruktury technicznej najistotniejszą rolę odgrywają sieci infrastrukturalne, czyli obiekty i urządzenia sieciowe. Do ich najważniejszych rodzajów należą: sieci wodociągowo-kanalizacyjne, sieci gazowe, sieci ciepłownicze, sieci telekomunikacyjne, sieci pocztowe czy sieci kolejowe³.

Usługi świadczone w wyżej wymienionych sektorach sieciowych są podstawowym czynnikiem gwarantującym bezpieczeństwo elektroenergetyczne, gazowe, ciepłownicze kraju, jak również regionów, konkurencyjność gospodarki, rozwijanie społeczeństwa informacyjnego oraz pożądane przekształcenia obszarów metropolitarnych, wpływającym na poprawę spójności ekonomicznej oraz przestrzennej kraju oraz regionów. Ze względu na doniosłość tychże usług z punktu widzenia konsumenta oraz całej gospodarki istotnym jest, aby konsument, jako odbiorca końcowy, miał zagwarantowaną ochronę praw podmiotowych, która odpowiadałaby standardom europejskim.

Nie powinno zatem dziwić nikogo, że ze względu na doniosłość działalności gospodarczej prowadzonej w sektorach sieciowych dla całego społeczeństwa państwa starały się sterować tą działalnością w kierunku zgodnym z ogólnym interesem społecznym. Dlatego też już od samego początku pojawienia się zbiorowego zapotrzebowania na usługi użyteczności publicznej (takie jak zaopatrzenie w gaz i prąd, usługi telefoniczne czy transport kolejowy), zapoczątkowanego w XIX w., administracja publiczna stała się gwarantem dostarczania tego typu usług ludności. Ze względu na dominujące wówczas w państwach Europy Zachodniej tendencje liberalne administracja nie mogła się sama zajmować świadczeniem tychże usług. Z tego względu jej rola „ograniczała się” do daleko idącego nadzoru, którego rezultatem było powstanie systemu „koncesyjnego”⁴. System ten pozwolił z jednej strony na rozbudowę sieci technicznej, z drugiej zaś ujawni-

² A. Ginsbert-Gebert, *Polityka komunalna*, Warszawa 1984, s. 132; A. Ginsbert-Gebert, *Samorząd terytorialny i jego gospodarka*, Wrocław 1992, s. 146; E. Wojciechowski, *Samorząd terytorialny w warunkach gospodarki rynkowej*, Warszawa 1997, s. 20.

³ M. Szydło, *Regulacja...*, s. 53.

⁴ *Ibidem*, s. 65.

niły się jego negatywne skutki, co w połączeniu z dochodzącymi po II wojnie światowej koncepcjami państwa socjalnego⁵ doprowadziło do przejęcia zadań wynikających z działalności gospodarczej w sektorach infrastrukturalnych przez poszczególne państwa. W ten sposób powstały przedsiębiorstwa państwowe, które wykonywały zadania państwa. Przedsiębiorstwa te korzystały zazwyczaj z monopolu prawnego na prowadzenie swojej działalności, jako że poszczególne państwa gwarantowały im wyłączność na eksploatację sieci infrastrukturalnej i świadczenie za jej pomocą usług, wykluczając tym samym możliwość zaistnienia w omawianym zakresie jakiegokolwiek konkurencji. W rezultacie można powiedzieć, że sektory infrastrukturalne były praktycznie do lat 90. XX w.⁶ zbiorem izolowanych i monopolizowanych rynków terytorialnych, obejmujących swoim zasięgiem albo obszar całego kraju (np. rynek telekomunikacyjny), albo rynek lokalny (np. rynek dostaw energii)⁷.

Obecnie zaś, głównie za sprawą Unii Europejskiej, prowadzone są działania, które mają na celu⁸ powtórne przejście przedsiębiorstw działających w ramach sektorów sieciowych w ręce prywatne, wprowadzenie na tych rynkach, w zakresie, w jakim jest to możliwe, konkurencji oraz budowę, również w tym zakresie, wspólnego rynku unijnego. Oczywiście administracja państwowa nadal posiada daleko idące kompetencje kontrolne i nadzorcze wobec przedsiębiorstw sieciowych. Jednym z obowiązków jest dbanie o interesy konsumentów, gdyż są oni szczególnie narażeni na efekty antykonkurencyjnych zachowań na rynkach o ograniczonej konkurencji.

2. Wstęp do problematyki ochrony konsumenta przez organy administracji publicznej

Przyczynianie się do zwiększenia ochrony konsumenta było jednym z zasadniczych celów⁹ Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, będącej protoplastą obecnej Unii

⁵ Najbardziej znaną koncepcją jest niemiecka klauzula państwa socjalnego (*Sozialstaatsprinzip*), która zobowiązuje państwo do troszczenia się o byt obywateli, w tym do opieki socjalnej oraz dostarczenia im tych usług, które nie mogą im być dostarczone w sposób niezawodny i powszechnie dostępny przez mechanizm wolnorynkowy. Szerzej: G. Havenkate, *Rechtsfragen des Leistungsstaats*, Tübingen 1983, s. 36 i n.

⁶ Jest to bardzo umowna granica czasu, gdyż w państwach zachodnioeuropejskich prywatyzacja sektorów sieciowych zaczęła się znacznie wcześniej, natomiast w Polsce trwa ona w zasadzie do dziś.

⁷ M. Szydło, *Regulacja...*, s. 70.

⁸ Na niektórych rynkach, jak np. rynek telekomunikacyjny, większość z tych celów została zrealizowana.

⁹ Por. E. Łętowska, *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2004, s. 8.

Europejskiej, który wskazano w traktacie założycielskim¹⁰. Zaczątki tej prokonsumenckiej polityki pojawiły się na konferencji paryskiej szefów rządów i państw członkowskich w 1972 r.¹¹ W roku następnym Komisja powołała doradczy Komitet Konsumentki, który w następnych latach odegrał istotną rolę w kształtowaniu prokonsumenckiej polityki wspólnotowej¹².

Początków ścisłego sformułowania podstawowych praw konsumentów upatruje się jednak w pierwszym programie ochrony konsumenta przyjętym przez Radę w 1975 r.¹³, który zapowiadał wdrażanie polityki ochrony konsumenta i polityki informacyjnej, w której podniesiono, że ochrona ta ma się zawierać w gwarancjach pięciu podstawowych praw konsumenckich¹⁴: bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, ochrony interesów ekonomicznych, prawa do rekompensaty, informacji i edukacji oraz reprezentacji¹⁵. Ochrona praw konsumenta była również przedmiotem zainteresowania na poziomie międzynarodowym. Zgodnie z postanowieniami Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ z 9 kwietnia 1985 r., która zawiera Wytyczne w sprawie Ochrony Konsumentów¹⁶ konsument ma prawo do:

- ochrony przed produktami i usługami niebezpiecznymi dla zdrowia i życia,
- dostępu do towarów i usług, których cena odpowiada jakości, rzetelnej informacji, zaspokojenia podstawowych potrzeb,
- wyrażania opinii o działaniach sprzedawców i producentów,
- efektywnego załatwiania reklamacji oraz składania skarg i roszczeń,
- edukacji,
- funkcjonowania w zdrowym środowisku naturalnym.

¹⁰ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z dnia 25 marca 1957 r., dalej: traktat rzymski lub TWE (Dz. U. z 30 kwietnia 2004 r., Nr 90, poz. 864).

¹¹ Szerzej M.A. Dausés, M. Sturm, *Prawne podstawy ochrony konsumenta na wewnętrznym rynku UE*, KPP 1997, z. 1, s. 35. Por. Ch. Joerges, *The challenges of Europeanization in the realm of private law: a plea for a new legal discipline*, European University Institute, Florence, Working Paper, Law 2004, nr 12, s. 9, 21. Cyt. za R. Stefanicki, *Ochrona konsumenta w świetle ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej*, Zakamycze 2006.

¹² Do roli organizacji konsumenckich nawiązuje wprost w pkt 14 preambuły rozporządzenia WE nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. w sprawie współpracy w dziedzinie ochrony konsumentów, OJ z 2004 r. L 364, s. 1.

¹³ OJ z 1975 r. C 92, s. 1.

¹⁴ Program pięciu podstawowych praw konsumenckich ma swe źródło w Deklaracji Praw Konsumentki ogłoszonej przez Prezydenta USA J.F. Kennedy'ego w 1962 r.

¹⁵ Więcej na temat genezy ochrony konsumentów zob. R. Stefanicki, *Ochrona konsumenta w świetle ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej*, Zakamycze 2006, *passim*.

¹⁶ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 39/248 z 09.04.1985 r. Wytyczne, rozdz. III.

Podstawowe akty prawne traktujące w swojej treści m.in. o prawach i obowiązkach konsumentów konstruowane są w oparciu o powyższe standardy w zakresie ochrony konsumentów.

Przy tak ukształtowanych standardach ochrony konsumentów należałoby postawić sobie pytanie, czy i w jakim stopniu organy administracji publicznej mają stworzoną prawną możliwość ochrony konsumentów. Autorów niniejszego opracowania będzie interesowało także zagadnienie form działalności, w ramach których administracja publiczna może chronić konsumentów jako słabsze strony wymiany rynkowej, jak również jaką postać może przybrać ingerencja organów administracji publicznej.

3. Ochrona konsumenta – pojęcie konsumenta, czynniki wpływające na rozwój ochrony

W polskim porządku prawnym cel w postaci ochrony konsumenta zapewniać mają przede wszystkim ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów¹⁷ traktująca o warunkach rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasadach podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów, jak również zasadach i trybie przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję oraz antykonkurencyjnym koncentracjom przedsiębiorców i ich związków, jeżeli te praktyki lub koncentracje wywołują lub mogą wywoływać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny¹⁸ zawierający regulacje w zakresie zawierania umów, odpowiedzialność z tytułu niewykonania bądź nienależytego wykonania zobowiązania czy też odpowiedzialność z tytułu rękojmi czy gwarancji. Ponadto nie można również pominąć szeregu regulacji zawartych w ustawach szczególnych kształtujących m.in. podstawowe obowiązki organów w zakresie ochrony praw konsumentów oraz podstawy dla działania wyspecjalizowanych organów zajmujących się ich ochroną. Do przepisów tych należy zaliczyć m.in. ustawę o inspekcji handlowej¹⁹, ustawę o państwowej inspekcji sanitarnej²⁰, o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia²¹, o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych²², o wyrobach

¹⁷ Dz. U. z 2007 r., Nr 50, poz. 331.

¹⁸ Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

¹⁹ Dz. U. z 2009 r., Nr 151, poz. 1219 z późn. zm.

²⁰ Dz. U. z 2006 r., Nr 122, poz. 851 z późn. zm.

²¹ Dz. U. z 2001 r., Nr 63, poz. 634 z późn. zm.

²² Dz. U. z 2005 r., Nr 187, poz. 1577 z późn. zm.

medycznych²³, prawo farmaceutyczne²⁴, o szczegółowych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego²⁵, o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji²⁶, prawo energetyczne²⁷, prawo telekomunikacyjne²⁸.

Obiektywne prawa ekonomiczne wolnego rynku²⁹ wymusiły ochronę konsumenta ukierunkowaną na zapewnienie optymalnych warunków podejmowania decyzji rynkowej i zwiększania jego zaufania do kontrahenta³⁰. Kształtowanie się coraz to szerszej gamy instrumentów chroniących prawa konsumenta wynika z kolei z faktu, że w warunkach stałej przewagi podaży nad popytem – co jest cechą charakterystyczną współczesnego rynku – konsument staje się (przynajmniej w teorii) jego hegemonem³¹.

Jednakże jest on w piśmiennictwie często traktowany instrumentalnie, jako część systemu ochrony wspólnego rynku³². Powoduje to zaistnienie konieczności efektywnej ochrony słabszych uczestników rynku, zwłaszcza ze względu na zagrożenia płynące dla nich w związku z pojawieniem się nowych i coraz bardziej złożonych kategorii towarów i usług.

Racji ochrony konsumenta należy poszukiwać zarówno w prawach człowieka, w tym w jego prawie do rzetelnej informacji i bezpieczeństwa prawnego, jak i w ekonomicznych uzasadnieniach związanych z ochroną jego gospodarczego interesu, z czym łączy się także skutek w postaci przeciwdziałania wynaturzeniom konkurencji³³.

²³ Dz. U. z 2004 r., Nr 93, poz. 896 z późn. zm.

²⁴ Dz. U. z 2008 r., Nr 45, poz. 271 z późn. zm.

²⁵ Dz. U. z 2002 r., Nr 141, poz. 1176 z późn. zm.

²⁶ Dz. U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 z późn. zm.

²⁷ Dz. U. z 2006 r., Nr 89, poz. 625 z późn. zm.

²⁸ Dz. U. z 2004 r., Nr 171, poz. 1800 z późn. zm.

²⁹ Przede wszystkim chodzi tutaj o te zachowania rynkowe przedsiębiorców, które wypaczają idee rynku doskonałego, a mają na celu zwiększenie zysków przedsiębiorców. Najczęstszym przykładem takich działań wobec konsumentów jest nieuczciwa reklama czy też podawanie niepełnej bądź fałszywej informacji.

³⁰ Por. J. Kaczor, *Prawa podmiotowe...*, s. 146; Cz. Żuławska, *Rozwój polskiego prawa konsumenckiego w ramach implementacji*, PiP 1999, z. 9, s. 72, zob. także w zestawieniu z ogólnymi regułami konkurencji: K.J. Cseres, *Competition law and consumer protection*, European Monographs 49, The Hague 2005, s. 315.

³¹ E. Łętowska, *Antynomie ochrony konsumenta w prawie wspólnotowym*, Prace Instytutu Prawa Własności Intelektualnej UJ nr 88, Zakamycze 2004, s. 386 i n.; J. Kaczor, *Prawa podmiotowe w europejskim porządku prawnym. Uwagi na tle orzecznictwa ETS*, [w:] J. Kaczor (red.), *Teoria prawa europejskiego*, Wrocław 2005, s. 146.

³² A. Wiewiórowska-Domagalska, *Europejskie prawo konsumenckie – rozwój, problemy, pytanie o przyszłość*, [w:] E. Nowińska, P. Cybula (red.), *Europejskie prawo konsumenckie a prawo polskie*, Zakamycze 2005, s. 23 i n.; M. Pecyna, *Kontrola wzorców umownych poza obrotem konsumenckim*, Zakamycze 2003, s. 18.

³³ Tak Cz. Żuławska, *O niektórych...*, s. 329.

Wspólnym mianownikiem działań prawnych i pozaprawnych podejmowanych przez Wspólnotę na rzecz ochrony konsumenta jest niewątpliwy wysiłek ukierunkowany na wyegzekwowanie prawa konsumenckiego, czyli zapewnienie nie tylko potencjalnych, lecz przede wszystkim rzeczywistych standardów ochrony za pomocą instrumentów prawa krajowego – i to zarówno prywatnego (cywilnego), jak i publicznego (administracyjnego)³⁴.

4. Charakter regulacji prawnych stosowanych w działalności sektorowej

Tematyka ochrony praw konsumentów stanowi bardzo rozległe zagadnienie, które przewija się w wielu dziedzinach życia. Szczególnie ciekawe wydaje się być zagadnienie ochrony praw konsumenta w działalności prowadzonej w zakresie sektorów infrastruktury technicznej, w ramach której świadczone są tzw. usługi w ogólnym interesie gospodarczym³⁵, ze względu na szczególne znaczenie społeczne tejże działalności.

Poprzez regulacje cywilnoprawne, jak również administracyjnoprawne władza publiczna³⁶ oddziałuje w szerokim tego słowa znaczeniu na stosunki społeczne, które obejmują również regulacje dotyczące wykonywania usług w ramach infrastruktury sieciowej.

W przypadku regulacji cywilnoprawnej charakterystyczna jest prawna równorzędność uczestniczących w niej podmiotów. Tym samym żadna ze stron ukształtowanego w ten sposób stosunku nie dysponuje formalnie nadrzędną pozycją względem drugiego podmiotu. Dla tego rodzaju regulacji charakterystyczne jest to, że treść stosunku cywilnoprawnego jest przez strony kształtowana w sposób nieautorytatywny (tzw. nieautorytatywna konkretyzacja normy prawnej)³⁷. Tym samym czynności prawne podejmowane przez strony nie posiadają za sobą autorytetu władzy państwowej. Ponadto nomy te

³⁴ Szerzej w kwestii znaczenia procedur i ich relacji do prawa materialnego zob. J. Helios, *Miejsce prawa europejskiego proceduralnego we wspólnotowym porządku prawnym*, [w:] J. Kaczor (red.), *Teoria prawa europejskiego*, Wrocław 2005, s. 75.

³⁵ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastruktury jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 133.

³⁶ Władza publiczna pojmowana jako możliwość jednostronnego, autorytatywnego i przymusowego kierowania zachowaniami członków społeczeństwa, [za:] M. Szydło, *Regulacja...*, s. 12, zob. J. Kuciński *Podstawy wiedzy o państwie*, Warszawa 2003, s. 7 i n.; E. Zieliński *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2001, s. 16 i n.; G.L. Siedler, H. Groszyk, J. Malarczyk, A. Pieniążek, *Wstęp do nauki o państwie i prawie*, Lublin 2001, s. 38 i n.

³⁷ Zob. J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część II*, Zakamycze 2001, s. 26; *idem*, *Metoda administracyjnoprawna*, [w:] *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*, Zakamycze 1999, s. 46-47.

kształtowane są w taki sposób, aby umożliwić stronom samodzielne, skuteczne kształtowanie ich relacji.

Regulacje administracyjnoprawne z kolei charakteryzuje to, że są to normy generalno-abstrakcyjne, a więc skierowane są do niezindywidualizowanego adresata i dotyczą rodzajowo określonych sytuacji. Normy te posiadają przy tym charakter materialny, co oznacza, że wyznaczają treść działań swoich adresatów.

W obszarze regulacji cywilnoprawnej obowiązuje ogólne domniemanie przemawiające na rzecz wolności (swobody) działania poszczególnych jednostek, podczas gdy w obszarze regulacji administracyjnoprawnej obowiązuje swego rodzaju reguła przeciwna, przejawiająca się w tym, że każde zachowanie musi mieć swoją podstawę prawną w konkretnej normie prawnej³⁸. Stwierdzenie to jest jedynie częściowo słuszne w odniesieniu do regulacji administracyjnoprawnej³⁹ z uwagi na to, że działania organów administracji publicznej muszą zawsze legitymować się konkretną podstawą normatywną. Ponadto regulacja ta w dużej mierze ma charakter instrumentalny, co oznacza, że ma w swoim założeniu stanowić skuteczny instrument efektywnej realizacji założonych przez ustawodawcę celów. Prawodawca może w tym wypadku precyzyjnie i szczegółowo regulować zachowania jednostek, nie zostawiając im żadnego (lub prawie żadnego) marginesu swobody na własne i autonomiczne projektowanie swoich działań⁴⁰.

W obrębie regulacji sektorów infrastruktury gospodarczej to właśnie normy o charakterze administracyjnoprawnym stosowane są w celu wpływania na te obszary, jak również urzeczywistniania w ich ramach określonych dążeń. Można więc stwierdzić, że stosunki prawne (w zakresie usług świadczonych w ramach sektorów sieciowych) na linii przedsiębiorca–konsument są kształtowane za pomocą umów cywilnoprawnych, na które nakłada się wiele ograniczeń wynikających (w zdecydowanej większości) z przepisów administracyjnoprawnych. Jest to szczególnie istotne w kontekście coraz mocniejszego akcentowania znaczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym dla ochrony konsumentów⁴¹, jako że wskazuje na wytyczone przez Unię Europejską cele, które są (i będą) realizowane przez państwa członkowskie.

W tym kontekście pojawia się pytanie o możliwość podejmowania działań przez organy administracji publicznej w celu ochrony konsumentów. Z uwagi na charakter regulacji administracyjnoprawnych należałoby założyć, że możliwość podejmowania

³⁸ Zob. A. Stelmachowski, *Ewolucja autonomii woli*, [w:] E. Łętowska (red.), *Tendencje rozwoju prawa cywilnego*, Ossolineum 1983, s. 184.

³⁹ Tak M. Szydło, *Regulacja...*, s. 42.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ Komunikat Komisji z 1996 r. – Usługi w interesie ogólnym w Europie, Dz. Urz. WE 1996, C 281/3.

określonych działań przez organy administracji publicznej wynikałaby *expressis verbis* z przepisów prawa. Pod rozwagę należałoby również poddać sposób, w jaki normy prawa administracyjnego przewidują możliwość podjęcia przez organy administracji publicznej działań zmierzających do ochrony konsumenta jako słabszej strony w stosunkach gospodarczych.

5. Administracyjnoprawny charakter regulacji sektorów infrastruktury a dopuszczalność władczej ingerencji organów administracji publicznej w sferę praw konsumenta

Jak już wcześniej wskazywano, analizując możliwość podejmowania przez organy administracji publicznej działań zmierzających do ochrony konsumentów, należałoby się zastanowić, czy i na ile możliwa jest ingerencja organów administracji publicznej w sferę praw konsumentów (biorąc pod uwagę władczy charakter relacji na linii administracja publiczna–jednostka).

W wypadku uznania, że ingerencja organów administracji publicznej w sferę praw konsumentów jest możliwa, rozważenia wymaga charakter ochrony wynikającej z podejmowania tych działań, tzn. czy mamy do czynienia z ochroną jednostkowych konsumentów czy może ogółu potencjalnych obecnych, jak również przyszłych konsumentów.

W literaturze podkreśla się, że administracja publiczna wyróżnia się tym, że jest sprawowana przez państwo lub przez wyodrębnione podmioty, realizuje dobro wspólne, czyli interes publiczny, aby przynieść korzyść ogółowi, a także dba o interes indywidualny, reprezentując interesy całego społeczeństwa lub wspólnoty lub też ze względu na wyznawane powszechnie wartości⁴². Z kolei sfera prawnej działalności organu administracji publicznej określona jest jego zakresem zadań i obowiązków⁴³. Tym samym wszelkie zadania i kompetencje organu administracji są jednocześnie jego obowiązkami prawnymi⁴⁴, a ich podjęcie jest obligatoryjne. Wszystko to, co stanowi dla organu jego zakres zadań i kompetencji, wytycza jednocześnie zakres jego obowiązków prawnych.

Zgodne z obowiązującym stanowiskiem doktryny i orzecznictwa kompetencje organu administracyjnego ujmowane muszą być w kategorii obowiązku do podjęcia okre-

⁴² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 26 i n.

⁴³ J. Homplewicz, *Ogólne a szczególne zakresy obowiązków prawnych administracji państwowej*, *Krakowskie Studia Prawnicze*, Rok XX 1987, s. 19 i n.

⁴⁴ Zgodnie z poglądem K. Kiczki organ administracyjny z istoty rzeczy powołany zostaje do życia dla realizacji określonych prawem obowiązków, jego obowiązkowa wykonawcza działalność uzasadnia jego istnienie (zob. K. Kiczka, *Obowiązek w administracyjnym prawie gospodarczym*, [w:] A. Borkowski, A. Chelmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003, s. 61).

ślonego działania, a nie jako prawa do autonomicznego zachowania się⁴⁵ (działania lub zaniechania)⁴⁶.

Celem administracji powinno być wywoływanie zjawisk korzystnych z punktu widzenia interesu publicznego⁴⁷. Cel ten powinien być praktyczny oraz użyteczny. W osiągnięciu tego celu administracja publiczna powinna kierować się zasadą proporcjonalności, a więc wykonaniem określonych zadań realizujących cel publiczny w taki sposób, by stosowane środki były odpowiednie do osiągniętego celu.

W ramach tak ukształtowanego pojęcia administracji publicznej pojawia się problem zasygnalizowany wcześniej, mianowicie, czy w ramach tak rozumianej administracji publicznej możliwe jest podejmowanie przez nią działań mających na celu ochronę konsumentów. Postawiony problem staje się jeszcze ciekawszy w momencie, gdy patrzy się na niego przez pryzmat administracji, której celem jest realizacja właśnie dobra wspólnego, czyli interesu publicznego, ale także dbałość o interes indywidualny, reprezentujący interesy całego społeczeństwa lub wspólnoty. Ponadto zastanawiające jest, czy przepisy prawa administracyjnego dają możliwość stosowania w tym zakresie uznania przez organy administracji publicznej.

Na tak postawiony problem należałoby udzielić odpowiedzi twierdzącej, jednakże z zaznaczeniem, że konsument nie byłby tu pojmowany jako indywidualna jednostka. Słowo konsument występuje w *Słowniku języka polskiego* jako określenie osoby korzystającej z dóbr nauki, kultury⁴⁸. Zgodnie z brzmieniem art. 22¹ k.c.⁴⁹ konsumentem jest

⁴⁵ Administracja publiczna nie może mieć własnego interesu, reprezentuje ona interes publiczny (ogólny, państwa, społeczny). Administracja wykonuje obowiązki ważne z punktu widzenia państwowego, może je rozstrzygać w sposób władczy, tym samym posiada prawa i obowiązki, których inne podmioty nigdy nie będą posiadać (aspekt przedmiotowy). Obowiązki administracji są obowiązkami o charakterze publicznym, nakładanymi przez organy administracji, działające w sposób władczy i występujące w interesie ogólnym. Służą oddziaływaniu na społeczeństwo w celu utrzymania lub osiągnięcia określonych stanów rzeczywistości (zob. A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej*, Wolters Kluwer 2008).

⁴⁶ K. Kiczka, *Obowiązek w administracyjnym prawie gospodarczym*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003, s. 326 i n.

⁴⁷ Zdaniem S. Kasznicy „dla administracji celem istotnym jest wywoływanie w świecie zewnętrznym pewnych zjawisk, uważanych za korzystne z punktu widzenia interesu publicznego; celem jest wytworzenie jakichś konkretnych wartości społecznych: dobrej drogi czy szkoły, poczucia bezpieczeństwa, porządku itd. Cel jest – a przynajmniej powinien być zawsze – wszyscy to uznajemy – praktyczny, użyteczny. Jeśli tego nie ma, jeśli działanie administracji nie wytwarza niczego pozytywnego, realnego, to w przekonaniu powszechnym sprzeniewierza się ona swemu przeznaczeniu i taki stan rzeczy uważany jest za zjawisko patologiczne, które ma nawet swoją ogólnie przyjętą nazwę: biurokracizm” (zob. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 11).

⁴⁸ W. Doroszewski, *Słownik języka polskiego*, t. 3, Warszawa 1961, s. 947-947.

⁴⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 64, poz. 296 ze zm.).

„osoba fizyczna dokonująca czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową”⁵⁰. Konsument występuje najczęściej jako końcowe ogniwo łańcucha ekonomicznego, czyli podmiot, który ma zużyć towar, a nie obracać nim na rynku⁵¹.

Jednak definicja wytworzona na gruncie ekonomii i ujmująca konsumenta jako spożywcę towarów (użytkownika) nie jest już tak adekwatna i możliwa do zastosowania również w odniesieniu do innych dziedzin prawa⁵². Definicję konsumenta dla potrzeb prawa prywatnego możemy w zasadzie sprowadzić do konsumenta-nieprofesjonalisty będącego finalnym użytkownikiem towaru⁵³.

⁵⁰ Powszechne rozumienie tego terminu pozwala na sformułowanie następującej definicji: konsumentem jest osoba konsumująca lub nabywająca określone dobra lub usługi. Wąskie ujęcie konsumenta prezentuje również Sąd Najwyższy, który w jednym ze swoich wyroków ujął konsumenta jako „spożywcę, nabywcę towarów na własny użytek, użytkownika” (Uchwała składu siedmiu sędziów SN z dnia 29 lutego 2000 r., III CZP 26/99, OSNC 2000, nr 9, poz. 152).

⁵¹ E. Łętowska, *Ustawa o ochronie niektórych praw konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 85.

⁵² K. Kohutek, M. Sieradzka, *Komentarz do ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*, [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, LEX, 2008.

⁵³ Śledząc źródła pojawienia się pojęcia konsumenta, należy wskazać, że było ono związane z pojawieniem się trzeciego rodzaju obrotu gospodarczego, tzw. obrotu mieszanego z udziałem konsumentów (zob. E. Łętowska, *Kształtowanie się odrębności obrotu mieszanego*, [w:] E. Łętowska (red.), *Tendencje rozwoju prawa cywilnego*, Wrocław-Warszawa 1983, s. 372-459). Obrót mieszany stanowi trzecią, nową kategorię obrotu cywilnoprawnego, oprócz zwykłego zwanego też powszechnym, zachodzącego między podmiotami, które w ramach danej umowy nie występują ani w roli konsumenta, ani przedsiębiorcy: regulowanego przez kodeks cywilny i profesjonalnego, nazywanego również gospodarczym, zawieranego między przedsiębiorcami. Dotyczy transakcji konsumenckich, które są zawierane między profesjonalistami (przedsiębiorcami) a konsumentami. Umowy konsumenckie to stosunki, których przedmiotem jest nabycie towarów (usług) w celu niegospodarczym lub dotyczącym również transakcji gospodarczych. Ich cechą charakterystyczną jest to, że obu stronom stosunku cywilnoprawnego przyznano równorzędność. Można wyróżnić dwa jego ujęcia (zob. E. Łętowska, *Prawo umów...*, wyd. 1, s. 37 i n.). Według pierwszego z nich za konsumenta uważa się osobę fizyczną, która zużywa towar (usługę) w celu niezwiązanym z jej działalnością gospodarczą. Jest to wąska definicja, która pojęcie konsumenta zawęża do konsumenta-nieprofesjonalisty (konsument *sensu stricto*). Na potrzebę wąskiego rozumienia słowa konsument wskazuje E. Łętowska, *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2004, s. 57 oraz K. Kańska, *Pojęcie konsumenta w kodeksie cywilnym na tle tendencji europejskich*, KPP 2004, z. 1, s. 41. Drugie określenie konsumenta (*sensu largo*) postuluje, aby włączyć w jego zakres również inne osoby (oprócz osób fizycznych), jeżeli są nieprofesjonalistami i dokonują czynności w celu niezwiązanym z działalnością gospodarczą (zob. Z. Radwański, *Podmioty prawa cywilnego w świetle zmian kodeksu cywilnego przeprowadzonych ustawą z dnia 14 lutego 2003 r.*, Przegąd Sejmowy 2003, nr 7-8, s. 14). U podstaw wprowadzenia wąskiego pojęcia konsumenta (*sensu stricto*), ograniczonego wyłącznie do osób fizycznych, leżało to, że „konceptcja ta zdecydowanie zwyciężyła w Unii Europejskiej, ale prowadzi do pogorszenia sytuacji polskich przedsiębiorstw w porównaniu z przedsiębiorstwami zagranicznymi i z tych, gospodarczych względów jest niepożądane” (Opinia o zgodności projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny z prawem Unii Europejskiej, DH/1726/2002/DPE/kśz, druk nr 666, s. 20). Mimo braku definicji konsumenta w każdej dyrektywie konsumenckiej pojęcie to zwykle – poza wyjątkami określonymi w niektórych dyrektywach konsumenckich – odnoszone jest wyłącznie do osób fizycznych. Objęcie pojęciem konsumenta tylko osób fizycznych odpowiada zatem zarówno tendencjom europejskim, jak również takiemu ujęciu konsumenta w dyrektywach konsumenckich. Ustawodawca wspólnotowy nie wprowadza zakazu dla ustawodawcy krajowego, który pozbawiałby go możliwości rozszerzenia wąskiej definicji konsumenta w przepisach krajowych. Szeroka definicja konsumenta

Artykuł 22 k.c. określa konsumenta jako „osobę fizyczną dokonującą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową”.

Wedle doktryny prawa prywatnego wąskie ujęcie konsumenta, tj. tylko jako osoby fizycznej, usuwa wszelkie niejasności, jakie mogłyby powstać wskutek objęcia tym pojęciem innych kategorii podmiotów prawa, takich jak ułomne osoby prawne i osoby prawne. Możemy bowiem wyobrazić sobie, jakie mogłyby powstać trudności przy próbie wykazania w stosunku do powyższych podmiotów (które są przedsiębiorcami), że dokonywane przez nie czynności nie mają bezpośredniego związku (występuje związek pośredni lub brak związku) z prowadzoną przez nie działalnością gospodarczą lub zawodową⁵⁴. W przypadku regulacji publicznoprawnej raczej właściwsza byłaby definicja ekonomiczna, jako że działania administracji publicznej mają szerszy kontekst. W zasadzie można by pokusić się o stwierdzenie, że w przypadku działań administracji publicznej podmiotem podlegającym ochronie będzie odbiorca końcowy, w którego pojęcie wpisać można pojęcie konsumenta w rozumieniu prawa cywilnego.

W kontekście możliwości podejmowania działania przez organy administracji publicznej należałoby uznać, że działania organów administracji publicznej mogą dotyczyć tylko wypadków, gdy działanie podejmowane będzie w ochronie interesu publicznego, a więc gdy skutkami działań sprzecznych z ustawą zostanie dotknięty „szerszy krąg uczestników rynku”, a nie jeden podmiot⁵⁵. Indywidualne interesy poszczególnych konsumentów są chronione tylko o tyle, o ile stanowią następstwo ochrony interesu publicznego⁵⁶. Publiczny charakter interesu dotyczy więc „ogółu”, a nie określonej jednostki czy grupy. Działania podmiotów naruszających prawa konsumentów⁵⁷ muszą zatem odnosić się zarówno do wszystkich aktualnych, jak i przyszłych (potencjalnych) konsumentów.

Należałoby uznać tym samym, że organy administracji publicznej, chcąc podejmować działania mające na celu ochronę konsumenta, mogą je podejmować w sytuacji stwierdzenia naruszenia interesu publicznoprawnego, a nie interesu prawnego jednost-

przez objęcie tym pojęciem również osób prawnych przyczyniłaby się niewątpliwie do zachwiania warunków konkurencji między przedsiębiorcami działającymi na rynku. (Zob. opinia o zgodności projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks cywilny z prawem Unii Europejskiej, DH/1726/2002/DPE/ks, pkt II; tekst opinii załączony został do projektu ustawy na stronie internetowej Sejmu – <http://orka.sejm.gov.pl>).

⁵⁴ J. Frąckowiak, *Instytucje prawa handlowego w kodeksie cywilnym*, Rejent 2003, nr 6, s. 30.

⁵⁵ Wyrok SN z dnia 24 marca 2004 r., I CKN 496/01, zob. też uzasadnienia wyroków z dnia 29 maja 2001 r., I CKN 1217/98 i z dnia 28 stycznia 2002 r., I CKN 112/99.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ W kontekście przedmiotowego tematu za działania podmiotów naruszające prawa konsumentów należy uważać działania przedsiębiorców zajmujących się działalnością sektorową.

ki⁵⁸. Należy jednak dodać, że ustawy szczególne mogą ustanawiać wyjątki od tej zasady poprzez przyznawanie organom administracji uprawnień do rozstrzygania sporów indywidualnych⁵⁹.

Forma prawnej ingerencji administracji publicznej w celu ochrony konsumentów związana jest ze sferą, jakiej ingerencja dotyczy. W doktrynie wyróżniono cztery sfery ingerencji administracji publicznej: sfera pierwsza obejmująca działania polegające na ochronie bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego, a w szczególności życia, zdrowia i mienia; sfera druga obejmująca działania polegające na reglamentacji; strefa trzecia, w ramach której organizuje się działania polegające na zapewnieniu materialnych warunków życia w społeczeństwie; strefa czwarta obejmująca działania polegające na zapewnieniu niematerialnych warunków życia w społeczeństwie⁶⁰.

Działania administracji mające na celu ochronę praw konsumentów stanowią formę działalności z pogranicza sfery reglamentacji oraz działań polegających na zapewnieniu materialnych warunków życia w społeczeństwie. Należałoby uznać, że działania administracji mające na celu ochronę praw konsumentów w ramach działalności sektorowej mają charakter władczy. Należy jednak pamiętać, że działania te będą podlegały licznym ograniczeniom.

Władza administracyjna w wykonywaniu zadań publicznych określonych w Konstytucji RP i w ustawach związana jest prawem stanowionym. Są to akty prawa rangi ustawowej. Określają one organizację wykonywania zadań, w tym zaś określają kompetencje i właściwości określonych jednostek organizacyjnych administracji publicznej, jak również procedury wykonywania zadań. W wykonywaniu zadań publicznych władza administracyjna nie jest stróżem interesu publicznego posiadającego z tego tytułu jakieś uprawnienia samoistne. Swe uprawnienia do wykonywania zadań publicznych władza administracyjna czerpie z norm prawa, których sama nie stanowi⁶¹. Jednym z atrybutów organów administracji objawiających się w działaniu jest ich „kompetencyjność”. Jak wskazywał J. Jendrośka, organy administracji nie są organami o charakterze personalnym, lecz instytucjonalnym. Charakter taki mają także wyodrębnione kompe-

⁵⁸ Warto jednak zaznaczyć, że do wszczęcia działań przez administrację wystarczy, aby interes publiczny był interesem potencjalnym, tzn. że działanie przedsiębiorcy mogłoby naruszyć interes ogółu społeczeństwa lub bliżej nieokreślonego kręgu podmiotów.

⁵⁹ Przykładem może być uprawnienie Prezesa URE do rozstrzygania w sprawach spornych między stronami umowy na podstawie art. 8 ustawy Prawo energetyczne (Dz. U. z 2005 r., Nr 215, poz. 1664).

⁶⁰ J. Boć, *Obywatel wobec ingerencji współczesnej administracji*, Wrocław 1985, s. 120.

⁶¹ A. Błaś, [w:] J. Boć (red.), *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2004, s. 139. Możliwość dokonywania pewnego wyboru w zakresie działania jest zawarta w odpowiedniej konstrukcji normy prawnej.

tencje organów⁶². To właśnie one, a nie zadania są podstawą wchodzenia w stosunki prawne. Bez określenia kompetencji organ nie może wykonywać zadań. Kompetencje można określić jako możliwość (uprawnienie) i jednocześnie obowiązek korzystania z określonej formy działania. To swoiste połączenie ze sobą uprawnienia i obowiązku jest charakterystyczne dla działania organów państwowych, w tym organów administracji publicznej⁶³.

Jak słusznie wskazuje się w doktrynie, w takiej sytuacji kompetencje należy odróżnić od zadań⁶⁴, które także są ustawowo określone, ale nie wiążą się z konkretnym obowiązkiem działania, dotyczą ogólniejszego celu, jaki organ ma osiągnąć, wykorzystując do tego swoje kompetencje. Ochronę konsumentów jako podmiotów zbiorowych należałoby uznawać za zadanie, którego realizacja odbywa się w prawnych formach działania administracji, poprzez które następuje ich ingerencja⁶⁵.

6. Instytucje prawa sektorowego służące administracji publicznej do ochrony konsumentów

a. Zakres działań organów regulacji sektorowej

W ramach działalności prowadzonej w zakresie sektorów infrastruktury technicznej⁶⁶ ustawodawca uposażył w kompetencję w zakresie podejmowania działań, które mogą zmierzać do ochrony konsumentów, następujące organy: Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁶⁷, Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki⁶⁸, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej⁶⁹ oraz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego⁷⁰.

⁶² J. Jendrośka, *Zagadnienia prawne wykonywania aktów administracyjnych*, Wrocław 1963, s. 10.

⁶³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 119 i n. Według J. Borkowskiego kompetencje są odpowiednikiem zdolności organu administracyjnego do ingerencji w stosunki społeczne ze skutkiem prawnym. Zob. *idem*, *Zagadnienie kompetencji ogólnej i szczególnej w prawie administracyjnym*, St. Praw. 1971, nr 32, s. 61-62.

⁶⁴ Szerzej: T. Rabska, *Norma zadaniowa w świetle publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Profesora Edwarda Iwona Zielińskiego*, Lublin 2008.

⁶⁵ Powszechną formą działania administracji jest akt administracyjny, a w szczególności decyzja administracyjna.

⁶⁶ W zakresie sektora energetycznego, telekomunikacyjnego, pocztowego oraz wodno-kanalizacyjnego.

⁶⁷ Dalej: Prezes UOKiK.

⁶⁸ Dalej: Prezes URE.

⁶⁹ Dalej: Prezes UKE.

⁷⁰ Dalej: Prezes UTK.

Organy administracji publicznej pełniące ustawowe funkcje w sektorach infrastruktury technicznej klasyfikowane są jako centralne organy administracji rządowej⁷¹. Głównymi narzędziami prawnymi wskazanych organów są decyzje, zarządzenia, a w wypadku Prezesa URE również koncesje bądź licencje w przypadku Prezesa UTK. Innymi formami działania organów administracji, mającymi znaczenie z perspektywy ochrony konsumentów rozumianych jako podmiot zbiorowy, jest w przypadku Prezesa UOKiK przygotowywanie projektów rządowych programów rozwoju konkurencji oraz projektów rządowej polityki konsumenckiej⁷², przedkładanie Radzie Ministrów okresowych sprawozdań z realizacji rządowych programów rozwoju konkurencji i polityki konsumenckiej⁷³ czy też występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów⁷⁴ oraz współpraca z krajowymi i międzynarodowymi organami i organizacjami, do których zakresu działania należy ochrona konkurencji i konsumentów⁷⁵.

W przypadku Prezesa URE formą działań regulacyjnych jest nałożony na energetyczne i gazowe przedsiębiorstwa sieciowe obowiązek uzgadniania z Prezesem URE planów rozwoju w zakresie obecnego i przyszłego zapotrzebowania na paliwa gazowe, energię elektryczną oraz ciepło⁷⁶. Prezes URE może również monitorować działalność przedsiębiorstw energetycznych i zjawiska zachodzące na rynku energii⁷⁷. Ponadto przystąpienie do Unii Europejskiej i możliwość działania na wspólnym rynku powoduje konieczność sprostania międzynarodowej konkurencji rynkowej poprzez obniżanie kosztów i ustalanie racjonalnych cen energii (co nastąpi po pełnym uwolnieniu rynku). W związku z tak rozwijającym się obszarem działalności podstawowymi elementami aktywności Prezesa URE jest wdrożenie i nadzorowanie liberalizacji rynków energii dla przeciwdziałania negatywnym skutkom monopolu w interesie trwałego bezpieczeństwa

⁷¹ W odniesieniu do Prezesa UOKiK tak: M. Stefaniuk, [w:] T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 1079; w odniesieniu do Prezesa URE M. Czarnecka, T. Ogłódek *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 375, w odniesieniu do Prezesa UKE (wcześniej Prezes URTiP) S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 1039.

⁷² Art. 31 pkt 4 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331) dalej: u.o.k.k.

⁷³ Art. 31 pkt 9 u.o.k.k.

⁷⁴ Art. 31 pkt 13 u.o.k.k.

⁷⁵ Art. 31 pkt 5 u.o.k.k.

⁷⁶ Tak: M. Czarnecka, T. Ogłódek, *Prawo energetyczne...*, s. 375.

⁷⁷ *Ibidem*.

elektroenergetycznego, poprawy konkurencyjności gospodarki oraz ochrony środowiska przed negatywnymi skutkami oddziaływania procesów energetycznych⁷⁸.

Podobnie jak zakres kompetencji Prezesa URE kształtują się uprawnienia Prezesa UKE, który został powołany jako organ regulacyjny w dziedzinie rynku usług telekomunikacyjnych i pocztowych, jednakże określenie to nie nadaje temu organowi dodatkowych szczególnych uprawnień ani nie powoduje samo przez się szczególnego usytuowania w aparacie administracji rządowej⁷⁹.

Do zakresu działalności Prezesa UKE⁸⁰ należą: wspieranie konkurencji w zakresie dostarczania sieci telekomunikacyjnych, udogodnień towarzyszących lub świadczenia usług telekomunikacyjnych, w tym: zapewnienie użytkownikom, także użytkownikom niepełnosprawnym, osiągnięcia maksymalnych korzyści w zakresie cen oraz różnorodności i jakości usług, zapobieganie zniekształcaniu lub ograniczaniu konkurencji (na rynku telekomunikacyjnym), jak również wspieranie rozwoju rynku wewnętrznego, w tym: usuwanie istniejących barier rynkowych w zakresie działalności telekomunikacyjnej czy promocja interesów obywateli Unii Europejskiej, w tym: zapewnienie wszystkim obywatelom dostępu do usługi powszechnej, zapewnienie ochrony konsumenta w ich relacjach z przedsiębiorcą telekomunikacyjnym, w szczególności poprzez ustanawianie prostych i niedrogich procedur rozwiązywania sporów przed organem niezależnym od stron występujących w danym sporze.

Także Prezes UTK wśród swych licznych kompetencji związanych z regulacją transportu kolejowego, licencjonowaniem transportu kolejowego, nadzorem technicznym nad eksploatacją i utrzymaniem linii kolejowych oraz pojazdów kolejowych, a także nadzorem nad bezpieczeństwem ruchu kolejowego posiada kompetencje w sprawach nadzoru nad przestrzeganiem praw pasażerów w transporcie kolejowym⁸¹. Do katalogu takich kompetencji zaliczyć należy m.in. nakazywanie w drodze decyzji usuwania nieprawidłowości stwierdzonych podczas wykonywania nadzoru nad przestrzeganiem przepisów rozporządzenia nr 1371/2007/WE w zakresie przestrzegania praw pasażerów ustalonych w ww. rozporządzeniu.

b. Działania Prezesa UOKiK zmierzające do ochrony praw konsumentów

Przepis art. 26 u.o.k.k. wskazuje kompetencje Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów do wydania decyzji administracyjnej kończącej postępowanie w sprawie

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 175 i n.

⁸⁰ Obok ministra właściwego do spraw łączności.

⁸¹ Art. 10 ust. 1 pkt 5 ustawy z 25 czerwca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2007 r., Nr 16, poz. 94 z późn. zm.).

naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, w którym doszło do stwierdzenia naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, którego przedsiębiorca nie zaniechał jeszcze w chwili wszczęcia tego postępowania⁸². Decyzja o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazująca jej zaniechanie jest jedną z decyzji wydawanych w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Zgodnie z przepisem art. 26 u.o.k.k. Prezes UOKiK wydaje decyzję o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującą zaniechanie jej stosowania, jeżeli stwierdzi naruszenie zakazu określonego w art. 24 u.o.k.k., tzn. stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów⁸³.

W części dotyczącej uznania praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów decyzja wydawana na podstawie art. 26 u.o.k.k. ma charakter deklaratoryjny – organ antymonoplowy stwierdza zaistnienie przesłanek zakazu z art. 24 u.o.k.k. Z kolei w części nakazującej zaniechanie stwierdzonej praktyki decyzja ma charakter konstytutywny⁸⁴.

Zgodnie z dyspozycją przepisu w razie stwierdzenia, że działanie przedsiębiorcy narusza zbiorowe interesy konsumentów Prezes UOKiK „wydaje” decyzję. Powyższe oznacza, że wykluczyć należałoby uznaniowy charakter decyzji wydawanej przez Prezesa UOKiK. W przypadku zaistnienia przesłanki organ ma prawny obowiązek wydania określonej decyzji.

Jednakże wydanie decyzji na podstawie art. 26 u.o.k.k. możliwe jest, jeżeli spełnione są łącznie dwie przesłanki materialne: po pierwsze naruszenie przez przedsiębiorcę zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz po drugie fakt, że praktyka nadal istnieje w chwili wydawania decyzji, a przedsiębiorca nie udowodni zaniechania praktyki⁸⁵.

Oznacza to, że w toku postępowania kończącego się wydaniem decyzji stwierdzającej istnienie praktyki i nakazującej jej zaniechanie niezbędne jest wykazanie, że speł-

⁸² T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 944.

⁸³ Przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów zgodnie z art. 26 ust. 2 u.o.k.k. rozumie się godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy, w szczególności:
1) stosowanie postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone, o którym mowa w art. 479⁴⁵ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. Nr 43, poz. 296 z późn. zm.);
2) naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji;
3) nieuczciwą lub wprowadzającą w błąd reklamę i inne czyny nieuczciwej konkurencji godzące w zbiorowe interesy konsumentów.

⁸⁴ T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 946.

⁸⁵ Jeśli zaniechanie stosowania praktyki zostanie dowiedzione, Prezes UOKiK wydaje decyzję na podstawie art. 27 u.o.k.k.

nione zostały wszystkie przesłanki zastosowania zakazu z art. 24 u.o.k.k. 1) działanie lub zaniechanie, 2) bezprawność, 3) godzenie w zbiorowy interes konsumentów⁸⁶.

Decyzja uznająca praktykę za naruszającą zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów powinna zawierać wszelkie elementy decyzji administracyjnej, przewidziane w art. 107 § 1 k.p.a.⁸⁷ Fakultatywną częścią decyzji Prezesa UOKiK wydanej na podstawie art. 26 u.o.k.k. jest określenie środków usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów. Ta część decyzji nie może zastąpić nakazu zaniechania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, a jedynie go uzupełnić. Jak uznaje się w doktrynie, środkom tym niesłusznie przyznaje się charakter sankcji⁸⁸, w rzeczywistości mają one służyć powrotowi do stanu sprzed naruszenia (likwidacji trwałych skutków naruszenia).

Jak wskazuje się w piśmiennictwie, środki usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w celu zapewnienia wykonania nakazu muszą być „adekwatne do rodzaju uchybień, stopnia winy przedsiębiorcy i czasookresu wadliwego działania”⁸⁹, co jest wyrazem zasady proporcjonalności. „Trwanie” skutków naruszenia powinno być oceniane w odniesieniu do dnia wydania decyzji⁹⁰. Przepis art. 26 ust. 2 u.o.k.k. wskazuje jeden przykładowy środek usunięcia trwających skutków naru-

⁸⁶ Zob. wyr. SOKiK z 8.4.2008 r., XVII Ama 105/07, Dz. Urz. UOKiK Nr 3, poz. 28; zob. uw. do art. 24, Nb 25.

⁸⁷ Rozstrzygnięcie zawarte w decyzji wydanej na podstawie art. 26 u.o.k.k. składa się z dwóch obligatoryjnych części: uznania praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów oraz nakazu zaniechania tej praktyki. Pierwszy element decyzji zgodnie z powszechnie panującym poglądem powinien odnosić się do wyjaśnienia podstaw prawnych decyzji z przytoczeniem przepisów prawa. Podstawa prawna decyzji obejmuje zarówno art. 26, jak i art. 24. Dodatkowo, „jeśli Prezes Urzędu stwierdza naruszenie zbiorowych interesów konsumentów poprzez naruszenie innych przepisów prawnych, np. ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną, musi – dla potwierdzenia zarzutów wobec przedsiębiorcy – wyraźnie wskazać przynajmniej jeden przypadek uchybienia wymogom prawa”. Zob. wyr. SOKiK z 26.4.2006 r., XVII Ama 101/04, Dz. Urz. UOKiK Nr 3, poz. 46.

⁸⁸ T. Skoczny uznaje za błędny pogląd wyrażany przez M. Sieradzką, [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa...*, s. 665.

⁸⁹ Wyr. SA w Warszawie z 19.12.2007 r., VI ACa 1074/07, niepubl. za T. Skoczny, *Ustawa o ochronie...*, s. 1036.

⁹⁰ Z trwającymi skutkami naruszenia mamy do czynienia, po pierwsze, wówczas, gdy przedsiębiorca kontynuuje swoje działania wymierzone w zbiorowe interesy konsumentów i nie podejmuje żadnych środków w celu zapobieżenia skutkom swoich naruszeń. Po drugie, trwające skutki naruszenia występują nawet wtedy, gdy przedsiębiorca podjął pewne kroki w celu usunięcia skutków naruszenia, jednak działania te nie są adekwatne do skali naruszenia. Ocena adekwatności działań zmierzających do usunięcia skutków niedozwolonego zachowania musi być jednak dokonana z uwzględnieniem możliwie najszerszego kontekstu postępowania przedsiębiorcy, któremu zarzucana jest praktyka o trwających skutkach (wyr. SOKiK z 9.02.2004 r., XVII Ama 110/04, Dz. Urz. UOKiK z 2006 r. Nr 2, poz. 30). Obowiązek usunięcia trwających skutków może oznaczać zatem także konieczność zmiany umów zawartych w przeszłości, a skutkujących obecnie (zob. wyr. SOKiK z 23.07.2007 r., XVII Ama 12/07, Dz. Urz. UOKiK z 2008 r. Nr 1, poz. 8), tak T. Skoczny, *Ustawa o ochronie...*, s. 948.

szenia⁹¹, jakie mogą być określone przez Prezesa UOKiK w decyzji, jednakże katalog środków jest znacznie szerszy. Możliwe jest nałożenie w jednej decyzji kilku środków zmierzających do usunięcia trwających skutków naruszenia⁹². Prezes UOKiK powinien monitorować realizację określonego w decyzji środka.

Powyższe rozważania wskazują na przesłanki i formę stosowania przez Prezesa UOKiK przepisów, które zostały ustanowione z myślą o bezpośredniej ochronie konsumentów. Mają one zastosowanie we wszystkich dziedzinach obrotu konsumenckiego, również w sektorach sieciowych. Tym samym można stwierdzić, że Prezes UOKiK sprawuje ogólną pieczę nad interesami konsumentów, natomiast działania pozostałych organów będą miały charakter ochrony szczególnej, charakterystycznej dla danej działalności sektorowej.

Na marginesie warto zwrócić uwagę, że organ antymonopolowy posiada również inne kompetencje, których zasadniczym celem jest ochrona mechanizmu konkurencji, a które pośrednio realizują inne cele, w tym chronią interesy ekonomiczne konsumentów. I tak przepis art. 10 u.o.k.k. ustanawia kompetencję dla Prezesa UOKiK do wydania decyzji o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję i nakazującą zaniechanie jej stosowania, jeżeli stwierdzi naruszenie zakazu określonego w art. 6 lub 9 u.o.k.k. lub art. 101 lub 102 TFUE, a art. 20 u.o.k.k. zezwala organowi antymonopolowemu na zakazanie dokonania koncentracji, w wyniku której konkurencja na rynku zostanie istotnie ograniczona. W tych wypadkach ograniczanie konkurencji na rynku może wpływać również niekorzystnie na możliwość realizowania przez konsumentów ich uprawnień, jak również na ich sytuację na rynku i w relacji przedsiębiorca–konsument.

⁹¹ Według ustawodawcy usunięcie trwających skutków naruszenia może przede wszystkim przyjąć postać zobowiązania przedsiębiorcy do złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o treści i w formie określonej w decyzji. Środek taki znany jest również w innych regulacjach, jak np. art. 18 ust. 1 pkt 3 ZNKU, czy art. 78 ust. 1 Pr. aut. W odniesieniu do przepisu art. 18 ust. 1 pkt 3 ZNKU. J. Szwaja słusznie twierdzi, że środek ten służy takiemu samemu celowi, jak roszczenie o usunięcie skutków niedozwolonego działania (J. Szwaja, [w:] J. Szwaja (red.), *Komentarz ZNKU*, s. 845). Podobne założenie leżało u podstaw konstruowania treści art. 26 ust. 2, który wprost wskazuje, że nakazanie złożenia oświadczenia ma służyć wykonaniu nakazu zaniechania praktyki. Oświadczenie pełni funkcję „wychowawczą, prewencyjną i kompensacyjną (jako szczególnie sposób usuwania skutków naruszenia), lecz nie powinno stanowić represji” (tak słusznie J. Szwaja, [w:] J. Szwaja (red.), *Komentarz ZNKU*, s. 846; błędnie M. Sieradzka, [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa...*, s. 666). Prezes UOKiK jest zobowiązany wskazać adresatowi decyzji treść oświadczenia, jakie ma zostać złożone (zob. wyr. SOKiK z 16.07.2008 r., XVII Ama 79/07, niepubl.). W przypadku niewykonania obowiązku przez adresata decyzji Prezes UOKiK może nałożyć karę za niewykonanie decyzji na podstawie art. 107 u.o.k.k.; nie może on natomiast sam wykonać obowiązku na koszt przedsiębiorcy (por. J. Szwaja, [w:] J. Szwaja (red.), *Komentarz ZNKU*, s. 851).

⁹² Tak również M. Sieradzka, [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa*, s. 668.

c. Działania Prezesa URE zmierzające do ochrony praw konsumentów

Jednym z podstawowych zadań postawionych przed regulatorami sektorowymi przez ustawodawcę jest zapewnienie wszystkim podmiotom dostępu do podstawowych usług, zwanych usługami o ogólnym interesie gospodarczym⁹³. Dlatego też w art. 8 ustawy Prawo energetyczne⁹⁴ Prezesowi URE przyznano kompetencję do orzekania w sprawach spornych dotyczących odmowy zawarcia umowy o przyłączenie do sieci, umowy sprzedaży, umowy o świadczenie usług przesyłania lub dystrybucji paliw lub energii, umowy o świadczenie usług transportu gazu ziemnego, umowy o świadczenie usługi magazynowania paliw gazowych, umowy, o której mowa w art. 4c ust. 3 u.p.e., umowy o świadczenie usługi skraplania gazu ziemnego oraz umowy kompleksowej, a także w przypadku nieuzasadnionego wstrzymania dostarczania paliw gazowych lub energii. Oznacza to, że organ administracyjny został wyposażony w ograniczone kompetencje orzekania w sprawach cywilnych⁹⁵. Warty jest również fakt, że działanie Prezesa URE wszczynane jest na wniosek strony⁹⁶. W literaturze przedmiotu podnosi się jednakże, że nie wyłącza to stosowania art. 61 § 2 k.p.a., przewidującego możliwość wyjątkowego wszczęcia postępowania również z urzędu z uwagi na szczególnie ważny interes strony⁹⁷. Wyłączenie kognicji sądów powszechnych w zakresie określonym w art. 8 ust. 1 u.p.e. ma na celu powierzenie orzekania fachowemu organowi, wyspecjalizowanemu w sprawach energetycznych⁹⁸, co zdecydowanie pozytywnie wpływa na sytuację

⁹³ Patrz pkt 3 niniejszego opracowania.

⁹⁴ Dz. U. z 2009 r., Nr 215, poz. 1664; dalej: u.p.e.

⁹⁵ Należy w tym miejscu zaznaczyć, że kompetencja Prezesa URE ograniczona jest czasowo do momentu zawarcia umowy. W przypadku, gdy umowa została już zawarta, nieuczciwy charakter jej zapisów będzie badał już Prezes UOKiK w kontekście nadużywania pozycji dominującej. Por. wyrok SN z 2 kwietnia 2009, sygn. akt III SK 36/08 oraz wyrok SN z 7 października 2004 r., sygn. akt III SK 56/04.

⁹⁶ Nic nie stoi na przeszkodzie, aby to przedsiębiorstwo energetyczne złożyło wniosek o wszczęcie postępowania w trybie art. 8 ust. 1 u.p.e. Co prawda *ratio legis* komentowanej normy przemawia za intencją udzielenia przez ustawodawcę ochrony prawnej odbiorcy, jednakże literalne brzmienie nie wyklucza wystąpienia z inicjatywą przez przedsiębiorstwo energetyczne. W szczególności przedsiębiorstwo energetyczne będzie miało interes prawny w uregulowaniu stanu prawnego z odbiorcą, który pobiera paliwa gazowe lub energię, względnie korzysta z usług, ale odmawia formalnego zawarcia umowy, kontestując coraz to inne postanowienia wzorca stosowanego przez przedsiębiorstwo energetyczne. Stabilizacja stanu prawnego poprzez zawarcie umowy leży w interesie obu stron, [za:] M. Czarnecka, T. Ogłódek, *Prawo energetyczne...*, s. 177.

⁹⁷ *Op. cit.*, s. 178.

⁹⁸ Podobna konstrukcja prawna ma uzasadnienie historyczne. Przykładowo powierzenie kompetencji orzeczniczych w zakresie spraw cywilnych organowi administracji obowiązywało na gruncie dekretu z 6.05.1953 r. – Prawo górnicze (Dz. U. Nr 29, poz. 113 ze zm.; tekst jednolity: Dz. U. z 1978 r., Nr 4, poz. 12 ze zm.). W sprawach cywilnych dotyczących szkód górniczych orzekały komisje do spraw szkód górniczych przy urzędach górniczych, a w drugiej instancji wyższe komisje do spraw szkód górniczych przy okręgowym urzędzie górni-

słabszych stron postępowania, gdyż wiele okoliczności i zawłości technicznych jest znanych organowi orzekającemu z urzędu. Zastosowanie ogólnej procedury administracyjnej uregulowanej w k.p.a. do orzekania w sprawie należącej do sfery prawa cywilnego pozwala także Prezesowi URE na podejmowanie działań wyjaśniających z urzędu, co po raz kolejny jest z korzyścią dla strony sporu, która nie jest profesjonalistą⁹⁹.

Co więcej, zagwarantowanie dostępu do sieci jest kwestią na tyle istotną dla prawodawcy, że zdecydował on, że Prezes URE może wszczynać z urzędu¹⁰⁰ postępowania i nakładać kary na podmioty, które z nieuzasadnionych powodów odmawiają zawarcia umowy, o której mowa w art. 7 ust. 1 u.p.e.

Powyższe działania bezpośrednio wpływają na pozycję odbiorcy końcowego (w tym konsumenta) w obrocie cywilnoprawnym. Z jednej strony dyscyplinują przedsiębiorców do zawierania umów z odbiorcami, a z drugiej, poprzez zastosowanie procedury administracyjnej do rozstrzygania sporów, wyrównują szanse stron i mogą przyczynić się do zmniejszenia kosztów procesowych po stronie konsumenta.

Tak jak w przypadku działań Prezesa UOKiK, także inne niż wyżej wymienione działania Prezesa URE mogą w sposób pośredni kształtować i chronić prawa konsumentów. Taką rolę będą spełniać przede wszystkim działania opisane w rozdziale 3 u.p.e. pt. *Polityka energetyczna*, które mają na celu zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego kraju, wzrostu konkurencyjności gospodarki i jej efektywności energetycznej, a także ochrony środowiska¹⁰¹. Ich rezultatem jest dywersyfikacja źródeł energii i ciepła oraz pojawienie się konkurencji między przedsiębiorstwami energetycznymi, co przekłada się na możliwość większego wyboru przez konsumentów (a w przyszłości prawdopodobnie niższych cen) oraz zapewnienia ciągłości dostaw.

czym. Ustawodawca, mimo zmian systemowych, podobne rozwiązania zastosował w szeregu dziedzin, powierzając orzekanie w sprawach cywilnych organom administracji. Procedura w sprawach z zakresu prawa energetycznego jest podobna do procedury z zakresu ochrony konkurencji (przed Prezesem UOKiK, a następnie przed SOKiK) – (zob. T. Oglódek, *The Polish Procedure in Cases on Counteracting Monopolistic Practices*, Central and Eastern European Legal Studies, vol. 1, London 1998, s. 157 i n.), postępowania w sprawach z zakresu regulacji telekomunikacji i poczty (przed Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej) oraz postępowania w sprawach z zakresu regulacji transportu kolejowego (przed Prezesem Urzędu Transportu Kolejowego).

⁹⁹ Nie będą w tym wypadku miały zastosowania zasady dyspozycyjności i kontradiktoryjności polegające na kontroli przez stronę, czy i w jakim zakresie pragnie skorzystać ze środków ochrony prawnej, [za:] M. Czarnecka, T. Oglódek, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 172.

¹⁰⁰ Na podstawie art. 56 u.p.e.

¹⁰¹ Art. 13 u.p.e.

d. Działania Prezesa UKE zmierzające do ochrony praw konsumentów

W przypadku rynku telekomunikacyjnego kwestia rozwiązywania sporów pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami została rozwiązana inaczej niż w przypadku rynku energetycznego. Dostosowując polskie przepisy do wymagań unijnych¹⁰², krajowy prawodawca nadał Prezesowi URE kompetencję do prowadzenia postępowania mediacyjnego oraz do utworzenia sądów polubownych przy Prezesie URE¹⁰³. Postępowanie mediacyjne przed Prezesem URE nie podlega szczególnym opłatom. Konsument jest jedynie zobowiązany do wniesienia opłaty skarbowej od podania w sprawie wszczęcia postępowania mediacyjnego oraz załączników do tego podania. Strony ponoszą własne koszty związane z udziałem w postępowaniu¹⁰⁴. Natomiast postępowanie przed sądami polubownymi jest odpłatne, a o wysokości opłat decyduje sąd. Takie rozwiązanie pozwala na odformalizowanie tego typu postępowań oraz ich szybsze i tańsze ich przeprowadzenie.

Ustawa Prawo telekomunikacyjne w dziale III przewiduje także dodatkowe wymagania, które musi spełnić przedsiębiorca telekomunikacyjny wobec odbiorców końcowych, a więc również i konsumentów. Prezes UKE został wyposażony w kompetencje do kontroli przestrzegania tychże przepisów oraz do nakładania kar za ich nieprzestrzeganie. Typowymi zachowaniami przedsiębiorców z branży telekomunikacyjnej i pocztowej naruszającymi prawa konsumentów są: naruszanie obowiązków informacyjnych w stosunku do użytkowników końcowych, niewykonywanie obowiązku świadczenia usługi powszechnej, niewypełnienie wymagań dotyczących ustalania cen na podstawie przejrzystych, obiektywnych i niedyskryminujących kryteriów czy też niewypełnianie obowiązków uzyskania zgody abonenta lub użytkownika końcowego dotyczącego jego danych osobowych.

Także działania Prezesa URE zmierzające do wprowadzenia jak największej liczby operatorów na rynek, polegające na zmuszeniu podmiotów dominujących na rynku do udostępnienia linii przesyłowych innym dostawcom usług telekomunikacyjnych¹⁰⁵, mają

¹⁰² Państwa członkowskie UE zobowiązane były do ustanowienia przejrzystych, prostych i niekosztownych, a jednocześnie efektywnych procedur pozasądowych, umożliwiających rozwiązywanie sporów pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi w sprawach objętych dyrektywami o łączności elektronicznej.

¹⁰³ Art. 109 i art. 110 ustawy Prawo telekomunikacyjne z dnia 16 lipca 2004 r. (Dz. U. Nr 171, poz. 1800).

¹⁰⁴ S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne...*, s. 617.

¹⁰⁵ Na podstawie art. 28 i 29 Prawa telekomunikacyjnego Prezes URE może wydać decyzję o dostępie, która zastępuje umowę od dostępie do sieci i wzajemnych rozliczeniach lub nawet zmienić treść umowy o dostępie telekomunikacyjnym lub zobowiązać strony umowy do jej zmiany w przypadkach uzasadnionych potrzebą zapewnienia ochrony interesów użytkowników końcowych, skutecznej konkurencji lub interoperacyjności usług.

pozytywny wpływ na możliwość wyboru przez konsumenta najwłaściwszej dla niego oferty, a co za tym idzie obniżenia kosztów usług telekomunikacyjnych¹⁰⁶.

7. Wnioski końcowe

W kontekście przeprowadzonej powyżej analizy należałoby uznać, że organy administracji publicznej mają stworzoną prawną możliwość ochrony konsumentów.

Ochrona może przyjmować charakter bezpośredni, kiedy to głównym celem działania organów regulacji sektorowej jest ochrona interesu konsumentckiego (ekonomicznego oraz społecznego) lub pośredniego, gdy inne zasadnicze cele także pozytywnie wpływają na sytuację konsumenta¹⁰⁷. Szczególnie w wypadku regulacji sektorowej, gdzie interes ekonomiczny styka się z interesem społecznym (co czasami prowadzi do tarć między nimi), ustawodawca szczególnie zadbał o interes odbiorców końcowych usług, a co za tym idzie o interes konsumentów. W tym wypadku nacisk jest położony jednak nie na ochronę interesu ekonomicznego czy prawa do rzetelnej i pełnej informacji, które są tradycyjnie postrzegane jako prerogatywy konsumentckie, ale na zapewnieniu dostępu do usług sieciowych. Natomiast przyjęta polityka rozwoju sektorów sieciowych wymusza również dywersyfikację źródeł pochodzenia usług z wyżej wymienionych sektorów, a co za tym idzie promowana jest konkurencja, która z założenia jest gwarantem ochrony interesu ekonomicznego.

Dlatego można sformułować tezę, że ochrona związana z rozwojem usług w ogólnym interesie gospodarczym przyczynia się do zwiększania ochrony konsumentów, którzy w kontekście większego wyboru dostępnych świadczeń (a co za tym idzie zwiększonej konkurencji) mają zagwarantowaną zintensyfikowaną ochronę w tym obszarze, proporcjonalną do zwiększenia się dostępnych dóbr.

¹⁰⁶ Wzmoczona konkurencja na rynku usług telekomunikacyjnych prowadzi także do negatywnych zjawisk, gdyż operatorzy walczący o klienta starają się go zdobyć za wszelką cenę, nękać konsumentów częstymi ofertami telefonicznymi zmiany operatora bądź przedstawiając swoje oferty w sposób mało czytelny i niezrozumiały dla przeciętnie wykształconego, posiadającego przeciętną wiedzę konsumenta (aczkolwiek zgodne z minimalnymi standardami prawnymi).

¹⁰⁷ Przykładem może być sytuacja, w której organ antymonopolowy, działając w celu ochrony konkurencji jako procesu rynkowego, działa z korzyścią dla konsumentów, którzy dzięki temu mają szerszy wybór usług/dóbr za niższą cenę.

