Robert Ruskowiak

OCHRONA KONSUMENTA W USTAWIE O PRZECIWDZIAŁANIU PRAKTYKOM MONOPOLISTYCZNYM

1. Uwagi ogólne

Istotnym elementem systemu instrumentów ochrony konsumenta na rynku jest prawo antymonopolowe[1]. Ustawodawstwo antymonopolowe zalicza się do dziedziny prawa publicznego, a podstawowym przedmiotem ochrony jest interes ogólnospołeczny zapisany w preambule oraz w art. 1 ustawy antymonopolowej, gdzie stanowi się, że zadaniem ustawy jest: zapewnienie konkurencji, ochrona podmiotów gospodarczych narażonych na stosowanie praktyk monopolistycznych oraz ochrona interesów konsumentów.

Należy zatem stwierdzić, że ustawodawstwo antymonopolowe uzależnia i nakazuje stosować swoje instrumenty nie w każdym przypadku, który formalnie spełnia wszystkie ustawowe znamiona praktyki monopolistycznej, ale wyłącznie w takim, gdy określona praktyka monopolistyczna narusza jeden z przedmiotów ochrony wynikający z preambuły. W jednym z orzeczeń sąd antymonopolowy stwierdził, że nie mające znamion formalnego powiązania uzgodnione zachowanie podmiotów gospodarczych na rynku, o którym mowa w ustawie o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, stanowi zakazane prawem porozumienie monopolistyczne tylko wówczas, gdy godzi w interes publicznoprawny chroniony przez tę ustawę[2]. Ustawa o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym jest jedną z ustaw realizujących gwarancję wolności gospodarczej.

Inną ustawą w polskim systemie prawa gospodarczego publicznego realizującą zbliżone zadania jest ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji[3], która wprowadza pojęcie „czyn nieuczciwej konkurencji". Odróżnienie konkretnego zdarzenia traktowanego jako „praktyka monopolistyczna" od „czynu nieuczciwej konku-

---

[1] Ustawa 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (Dz.U. 1997 r. nr 49, poz. 318 z późniejszymi zmianami, ostatnia Dz.U. 1997 r. nr 121, poz. 770 powoływana dalej jako „ustawa antymonopolowa").

[2] Wyrok Sądu Antymonopolowego z 25 maja 1994 r., XVII Amr 67/93, Wokanda 1995, z. 1.

[3] Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z 16 kwietnia 1993 r. (Dz.U. nr 47, poz. 211).

rencji" nie jest łatwe. Wydaje się jednak, że prawo antymonopolowe realizuje zadania związane z ochroną swobody konkurowania, natomiast prawo o nieuczciwej konkurencji sankcjonuje praktyki naruszające uczciwość konkurowania.

Zatem na przykład ograniczenie wolnej konkurencji będące następstwem koncesjonowania działalności gospodarczej i inne w tym przedmiocie działania organów administracyjnych, wynikające z obowiązujących przepisów prawa, winne być zasadniczo poza obszarem zainteresowania ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym.

Należy zaznaczyć i szczególnie podkreślić, że istotą praktyki monopolistycznej jest na przykład ograniczanie samodzielności konsumentów wymuszające uczestnictwo w obrocie na zasadach mniej korzystnych niż by to miało miejsce w warunkach wolnej konkurencji, przez przedsiębiorcę lub grupę takich przedsiębiorców albo związek przedsiębiorców w następstwie niezgodnego z prawem nadużycia władzy rynkowej, jaką daje pozycja zajmowana na rynku.

Kwestia ta, tj. właściwe rozróżnienie czynu jako praktyki monopolistycznej bądź czynu nieuczciwej konkurencji, jest istotne, albowiem przepisy przewidują inny tryb w obu przypadkach; przy czynie nieuczciwej konkurencji jest to droga postępowania sądowego, a przy praktyce monopolistycznej – postępowanie administracyjne.

2. Konsument

Jednym z podstawowych zadań ustawy jest ochrona „konsumenta" – obok realizowania ochrony przedsiębiorców i pożądanego zjawiska gospodarki wolnorynkowej, jakim jest „konkurencja" – czasami rozumiana w skali szerokiej jako interes publicznoprawny. Należy zatem stwierdzić, że ustawodawca nakazuje odrębnie traktować konsumenta i przedsiębiorcę. W maksymalnie szerokim rozumieniu pojęcia, konsumentem jest każdy uczestnik obrotu towarami i usługami.. Zawężając takie rozumienie, jako konsumenta traktować można ostatecznego nabywcę dóbr materialnych i usług. Jeżeli zatem takim ostatecznym nabywcą może być przedsiębiorca i nieprzedsiębiorca, to w takim razie tego drugiego należy traktować jako konsumenta. Takie rozumienie konsumenta przyjmuje się w prawie cywilnym[4].

1 października 1996 roku weszła w życie zmiana ustawy antymonopolowej[5] i wprowadziła ona do słowniczka w art. 2 pkt. 11. pojęcie „konsument", które

[4] Por. § 3 pkt.1. rozporządzenia Rady Ministrów z 30 maja 1995 r. w sprawie szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów sprzedaży rzeczy ruchomych z udziałem konsumentów (Dz.U. nr 64, poz. 328).

[5] Dokonana w art. 32 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o zmianie niektórych ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U. nr 106, poz. 496).

oznacza „każdego, kto nabywa towary i usługi do celów nie związanych z działalnością gospodarczą".

Samo uregulowanie powyższego zagadnienia należy uznać za pożądane, jednakże i tak do końca nie precyzuje ono granicy pomiędzy konsumentem i przedsiębiorcą, nietrudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, kiedy przedsiębiorca będzie zachowywał się na rynku jako „konsument", nabywając w danym momencie dobro materialne albo usługę nie w ramach prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej. Problem ten nie jest wyłącznie problemem teoretycznym, lecz znajduje swoje odbicie w praktyce. Okazuje się bowiem, że ustawa antymonopolowa nakłada inny reżim formalnoprawny na podmiot gospodarczy i konsumenta.

W art. 21. ust. 1. stanowi się, że postępowanie administracyjne w wypadkach przewidzianych w niniejszej ustawie wszczyna się z urzędu lub na wniosek uprawnionego, przy czym uprawnionymi do żądania wszczęcia postępowania (art. 21. ust. 2) są: „przedsiębiorcy, których interes został lub może być naruszony przez praktykę monopolistyczną, oraz związki takich przedsiębiorców, (...) i organizacje społeczne, do których zadań statutowych należy ochrona interesów konsumentów (...). Oznacza to zatem tyle, że pozycja konsumenta z formalnego punktu widzenia jest bardzo słaba, albowiem nie może on być wnioskodawcą, a zatem i uniemożliwione ma występowanie jako strona postępowania administracyjnego. Te wszystkie natomiast uprawnienia mieszczą się w ramach formalnych uprawnień przedsiębiorcy.

Do ostatniej nowelizacji ustawy antymonopolowej interesy konsumenta mogły reprezentować organizacje konsumenckie, których statutowym zadaniem była ochrona konsumenta bądź urząd antymonopolowy, który mógł podjąć sprawę z urzędu. W obliczu rozwiązań wprowadzonych w ostatniej nowelizacji ustawy[6] uznać należy, że ustawodawca dość zdecydowanie dostrzegł konieczność normatywnej zmiany pozycji konsumenta i potrzebę zdecydowanego zaakcentowania realizacji zadań ochrony konsumentów. Z dniem 1 października 1996 roku zamiast Urzędu Antymonopolowego został wprowadzony nowy organ: Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który jest centralnym organem administracji rządowej podległym Radzie Ministrów, wykonującym zadania przy pomocy Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Zmiana powyższa zdaje się wskazywać określony kierunek realizacji zadań tego urzędu, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony konsumentów, co znajduje szczególny wyraz w przepisach regulujących kompetencje i zadania prezesa. W szczególności podlega mu Państwowa Inspekcja Handlowa, a do zadań szczegółowych należy opracowywanie lub opiniowanie projektów aktów prawnych dotyczących praktyk monopolistycznych, rozwoju konkurencji lub warunków jej powstawania, a także ochrony

[6] Patrz przypis 5.

interesów konsumentów, (...) przygotowywanie rządowych projektów polityki konsumenckiej, składanie wniosków w sprawie zmian przepisów w zakresie ochrony praw konsumentów, zlecanie wyspecjalizowanym jednostkom i odpowiednim organom kontroli państwowej dokonywania badań przestrzegania praw konsumentów oraz współpraca z krajowymi i zagranicznymi organizacjami społecznymi i innymi instytucjami, do których zadań statutowych należy ochrona interesów konsumentów.

Tych dość daleko idących rozwiązań nie należy traktować jako przejawu protekcjonistycznej, prokonsumenckiej polityki państwa, lecz raczej jako wyrównywanie słabszej pozycji konsumenta polegającej na braku wiedzy, doświadczenia, możliwości finansowych i instytucjonalnych, a także na dysponowaniu niewykwalifikowanym, w większości przypadków, personelem przez organizacje konsumenckie.

3. Rynek

Przedmiotem zainteresowania ustawodawstwa antymonopolowego jest przede wszystkim przeciwdziałanie monopolizacji rynku. Jest to pojęcie ściśle mieszczące się w słowniku języka ekonomii i w języku prawnym i prawniczym nie posiada ukształtowanego znaczenia. Stąd definiując „rynek" należy posługiwać się jego ekonomicznym rozumieniem.

Rynek to stosunki zachodzące pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w tzw. procesie wymiany. Podmiotami kształtującymi rynek są sprzedawcy i kupujący wszelkie dobra materialne i usługi. Oni kształtują popyt i podaż, których wypadkową jest cena. Przy wielości podmiotów na rynku można zatem wskazać na dwa typy zależności:

1) te, które zachodzą pomiędzy sprzedawcami i kupującymi oraz

2) te, które zachodzą pomiędzy sprzedawcami (wewnątrz nich) i pomiędzy nabywcami.

Pierwszy typ stosunków nazywa się stosunkami wymiany, te drugie natomiast to stosunki równoległe.

Na potrzeby ustawy rynek należy wyodrębniać z różnych punktów widzenia: w zależności od „przestrzeni", na której może odbywać się praktyka monopolistyczna. Stąd wyodrębnia się rynek w **znaczeniu przedmiotowym**, w zależności od tego, co jest przedmiotem obrotu towarowo-usługowego, **podmiotowym**, pod którym pojęciem należy rozumieć grupę konkurujących podmiotów i **przestrzennym**, uzależnionym od geograficznych granic skutków działań podmiotów gospodarczych. Należy zaznaczyć, iż w procesie stosowania prawa ustalając stan faktyczny praktyki monopolistycznej należy dążyć do jak najwęższego zakreślenia granic rynku, do jak największej koncentracji rozumienia tego pojęcia. Chodzi

o to, aby potencjalne działanie spełniające ustawowe przesłanki praktyki monopolistycznej było rozpatrywane w kontekście jak najmniejszej ilości zdarzeń porównywalnych, gdy istnieje faktyczna możliwość zbadania skutku konkretnego działania na zjawisko ograniczania swobodnej konkurencji.

W jednym z orzeczeń Sąd Antymonopolowy wyraził pogląd, że brak jest podstaw dla uruchomienia przepisów ustawy antymonopolowej, jeżeli zachowanie mające postać praktyki monopolistycznej dotyczy obszaru nie noszącego znamion dostatecznie wyodrębnionego rynku[7]. Dominacja rynkowa nie występuje na rynku w znaczeniu ogólnym (ekonomicznym) jako ogół stosunków w procesie wymiany towarowej. Szerokie (ekonomiczne) rozumienie rynku nie ma zatem większego znaczenia dla stosowania ustawy. Należy zatem ustalać dla potrzeb ustawy tzw. „relewantny rynek". Relewantny rynek to w ostatecznym rachunku rynek istotny w konkretnej sprawie, a więc uwzględniający podmioty, przedmioty lub przestrzeń, w stosunku do których toczy się postępowanie w sprawie[8].

W jednym z orzeczeń Sąd Antymonopolowy stwierdził, że wyznaczenie rynku polega na przeprowadzeniu analizy działalności podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) pod kątem segmentacji jakiejś sfery produkcji lub obrotu, aby na tej podstawie wyodrębnić kilka rynków, w tym rynek właściwy w danej sprawie (tzw. rynek relewantny). Wyznaczenie relewantnego rynku jest koniecznym warunkiem zastosowania ustawy (...) do postępowań toczących się w jej trybie[9]. Najbardziej istotnym elementem rynku relewantnego jest przedmiotowy wymiar rynku (rynek produktowy)[10]. Produktowy rynek sprowadza się do wyodrębnienia towarów na podstawie ich szczególnych właściwości: ceny, przeznaczenia, funkcji użytkowych, Czyni się tak po to, by uzyskać grupę produktów takich samych (substytutów). Rynek relewantny obejmuje co najmniej 5 elementów, a w szczególności przedmiot rynku (towar), fazę obrotu towarowego, funkcję strony rynku (podaż, popyt), czasowy aspekt obrotu oraz terytorium. Brak spełnienia, w odniesieniu do analizowanych transakcji, choćby jednego z powyższych elementów uzasadnia stanowisko, iż są one przedmiotem odrębnych rynków. Stąd rynkiem relewantnym będzie rynek pojazdów samochodowych małolitrażowych, średniolitrażowych i wysokolitrażowych, a nie rynek pojazdów osobowych w ogóle[11].

Jeżeli na przykład praktyka monopolistyczna dotyczy sprzedaży znaczków i kopert pocztowych na cele filatelistyczne w sposób powodujący uprzywilejowanie niektórych podmiotów gospodarczych (art. 5 ust. 3 ustawy), przedmiotowym

[7] Wyrok Sądu Antymonopolowego z 3 sierpnia 1994 r., XVII Amr 15/94, Wokanda 1995, z. 5.

[8] **S. Gronowski**, Ustawa antymonopolowa, **C. H. Beck**, Komentarz, Warszawa 1996, s. 73.

[9] Wyrok Sądu Antymonopolowego z 26 października 1994 r., XVII Amr 24/93, Wokanda 1995, z. 8.

[10] **S. Gronowski**, Ustawa..., op.cit., s. 74.

[11] Wyrok Sądu Antymonopolowego z 31 maja 1995 r., XVII Amr 9/95, Wokanda 1995, z. 6.

elementem rynku relewantnego nie są znaczki pocztowe w ich funkcji taryfowej, jako dowód zapłaty przez nadawcę należności będącej ekwiwalentem świadczenia „Poczty Polskiej", lecz znaczki, a także koperty pierwszego dnia obiegu i inne walory filatelistyczne w rozumieniu ich funkcji kolekcjonerskiej.

W innym natomiast orzeczeniu Sąd Antymonopolowy stwierdził, że wymuszenie przez zakład gazownictwa, posiadającego na rynku pozycję monopolistyczną, aby gmina w drodze umowy darowizny przekazała mu sieci gazownicze wybudowane jej kosztem i staraniem, stanowi praktykę monopolistyczną. Przy czym w stanie faktycznym sąd bardzo precyzyjnie wyodrębnił w rynku nośników energii rynek gazu ziemnego, gazu komunalnego i propanu technicznego[12]. Innym kryterium rozróżniającym rynek relewantny jest zakres przestrzenny rynku. Ustawa wprowadza pojęcie rynku krajowego i lokalnego[13]. Pojęcie „rynek krajowy" należy interpretować jako obszar całego terytorium państwa lub znaczny obszar państwa, na którym panują jednakowe warunki konkurencji przy zastosowaniu jednolitego rynku produktowego.

Rynkiem lokalnym natomiast będzie część obszaru kraju, na którym przy odniesieniu do rynku produktowego panują jednolite warunki konkurencji. Rozróżnienie powyższe ma istotne znaczenie dla oceny monopolistycznego działania podmiotu na rynku, w przypadku rynku krajowego musi zasadniczo prowadzić jednakową działalność handlową na obszarze całego kraju, z drugiej zaś strony ten sam podmiot, funkcjonujący na więcej niż jednym rynku lokalnym, na każdym z nich może prowadzić odrębną politykę handlową.

Jeśli zatem jeden podmiot prowadzi odrębne polityki cenowe, ale na dwóch albo więcej odrębnych rynkach lokalnych ze względu na różne warunki panujące na rynkach, to pozycja takiego podmiotu będzie inaczej oceniania niż podmiotu, prowadzącego różną politykę cenową na obszarze rynku krajowego, któremu będzie można postawić zarzut podziału rynku, a więc stosowanie praktyki monopolistycznej.

Ujmując zatem rynek w znaczeniu przestrzennym należy także maksymalnie zawężać obszar występowania jednolitych warunków konkurowania. I tak na przykład świadczenie przez gminę lub podległą jej jednostkę usług organizujących handel na gminnych targowiskach jako zadania własnego uzasadnia ocenę tej działalności w ramach wyodrębnionego rynku usług, regulowanego odpowiednio przepisami ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym. Dopuszczono zatem możliwość potraktowania rynku do obszaru gminnego targowiska, a więc stosunkowo niewielkiej przestrzeni wyznaczonej granicami przylegających

[12] Wyrok Sądu Antymonopolowego z 4 października 1993 r., XVII Amr 29/93, Wokanda 1994, z. 3.

[13] Np. art. 2 pkt. 6 i 7 ustawy antymonopolowej.

ulic. Rynkiem lokalnym jest także obszar gminy przy rozpatrywaniu rynku usług komunalnych (dostawy wody czy wywóz nieczystości)[14].

4. Instrumenty ochrony antymonopolowej

Przy założeniu, że w aktualnym brzmieniu ustawa antymonopolowa realizuje ochronę interesów konsumenta jedynie w sposób pośredni, ze względu na uniemożliwienie konsumentowi bezpośrednio dochodzenia ochrony swoich praw przed właściwymi organami, należy stwierdzić, że zawiera ona dwie grupy instrumentów, jakimi państwo oddziałuje na kształtowanie się wolnego rynku:

1) te, które sankcjonują występowanie tzw. praktyk monopolistycznych (a więc bezpośrednio oddziałujące na negatywne z punktu widzenia ustawy zjawiska),

2) te, które oddziałują na kształtowanie się struktur podmiotów gospodarczych (a więc pośrednie – zapobiegawcze – wpływanie na określone zjawiska, które z punktu widzenia ustawodawstwa antymonopolowego mogą być źródłem zjawisk monopolistycznych).

Instrumenty, którymi państwo wpływa na rynek sankcjonując pewne zjawiska spełniające przesłanki praktyk monopolistycznych możemy uznać za bezpośrednie środki ingerencji i odróżniać je od pośrednich metod oddziaływania na rynek i kształtowanie jego wolnokonkurencyjnych cech poprzez oddziaływanie na struktury gospodarcze.

Z punktu widzenia ochrony konsumenta (a przede wszystkim szybkości działania ochrony, co dla konsumenta jest jednym z podstawowych warunków skuteczności i sprawiedliwości), niewątpliwie większe znaczenie ma pierwsza grupa instrumentów, a zatem tych, które bezpośrednio oddziałują na określone zjawiska rynkowe zwane w rozumieniu ustawy „praktykami monopolistycznymi".

W rozumieniu ustawy praktykami monopolistycznymi są porozumienia (czyli sprzeczne z ustawą antymonopolową umowy zawierane między przedsiębiorcami, między związkami tych przedsiębiorców oraz między przedsiębiorcami i związkami albo niektóre postanowienia tych umów, bądź podjęte w jakiejkolwiek formie uzgodnienia dwóch lub więcej przedsiębiorców lub ich związków, bądź uchwały lub inne akty związków przedsiębiorców) polegające w szczególności na:

1) ustalaniu, bezpośrednio lub pośrednio, cen oraz zasad ich kształtowania między konkurentami w stosunkach z osobami trzecimi,

---

[14] Np. Wyrok Sądu Antymonopolowego z 14 kwietnia 1994 r., XVII Amr 72/93, Wokanda 1994, z. 11., wyrok Sądu Antymonopolowego z 9 marca 1994 r., XVII Amr 4/93, Wokanda 1994, z. 7. i wyrok Sądu Antymonopolowego z 23 kwietnia 1992 r., XVII Amr 5/92, Wokanda 1992, z. 11.

2) podziale rynku według kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub podmiotowych,

3) ustaleniu lub ograniczeniu wielkości produkcji, sprzedaży lub skupu towarów,

4) ograniczeniu dostępu do rynku lub eliminowaniu z rynku przedsiębiorców nie objętych porozumieniem,

5) ustaleniu przez konkurentów lub ich związki warunków umów zawieranych z osobami trzecimi[15].

Za praktyki monopolistyczne uznaje się także nadużywanie pozycji dominującej na rynku, a w szczególności:

1) przeciwdziałanie ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji,

2) podział rynku według kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub podmiotowych,

3) sprzedaż towarów w sposób powodujący uprzywilejowanie niektórych podmiotów gospodarczych lub innych podmiotów,

4) odmowę sprzedaży lub skupu towarów dyskryminującą niektóre podmioty gospodarcze przy braku alternatywnych źródeł zaopatrzenia lub zbytu,

5) nieuczciwe oddziaływanie na kształtowanie cen, w tym cen odsprzedaży, oraz sprzedaż poniżej kosztów w celu eliminacji konkurentów,

6) narzucanie uciążliwych warunków umów przynoszących podmiotowi gospodarczemu narzucającemu te warunki nieuzasadnione korzyści,

7) uzależnianie zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia nie związanego z przedmiotem umowy, którego nie przyjęłaby lub nie spełniłaby mając zapewnioną możliwość wyboru,

8) stwarzanie konsumentom uciążliwych warunków dochodzenia swoich praw[16].

Ustawa antymonopolowa zakazuje również przedsiębiorcom zajmującym pozycję monopolistyczną:

1) ograniczania, mimo posiadanych możliwości, produkcji, sprzedaży lub skupu towarów, w szczególności prowadzącego do podwyższania cen, sprzedaży lub obniżenia cen skupu,

2) wstrzymywania sprzedaży towarów prowadzącego do podwyższania cen,

3) pobierania nadmiernie wygórowanych cen. Kwalifikując odpowiednie zdarzenia jako praktykę monopolistyczną ustawa posługuje się pojęciami „pozycja monopolistyczna" i „pozycja dominująca"[17].

---

[15] Art. 4 ustawy antymonopolowej.

[16] Art. 5 ust. 1 ustawy antymonopolowej.

[17] Art. 7 ust. 1 ustawy antymonopolowej.

Pozycję monopolistyczną rozumie się jako pozycję przedsiębiorcy, polegającą na tym, że podmiot ten nie spotyka się z konkurencją na rynku krajowym lub lokalnym, a pozycję dominującą – jako pozycję przedsiębiorcy polegającą na tym, że podmiot ten nie spotyka się z istotną konkurencją na rynku krajowym lub lokalnym, przy czym domniemywa się, że przedsiębiorca ma pozycję dominującą, jeżeli jego udział w rynku przekracza 40%.

Z całego katalogu praktyk monopolistycznych w kontekście ochrony konsumenta szczególną uwagę zwraca traktowanie faktu narzucania uciążliwych warunków umów przynoszących przedsiębiorcy narzucającemu takie warunki nieuzasadnione korzyści. Praktyka monopolistyczna występuje zatem wtedy, gdy podmiot posiada pozycję dominującą albo monopolistyczną na rynku i narzuca uciążliwe warunki umów, skutkiem czego uzyskuje nieuzasadnioną korzyść.

Przepis stanowi, że wystarcza posiadanie pozycji dominującej, by uznać występowanie praktyki monopolistycznej. Oznacza to więc, że zakazane jest takie działanie w przypadku podmiotu posiadającego pozycję monopolistyczną (pozycja monopolistyczna pochłania bowiem pozycję dominującą). O uciążliwości warunku będzie można mówić wtedy, gdy na stronę zostaje nałożony ciężar większy niż ten, jaki powszechnie występuje w stosunkach prawnych danego rodzaju. Przy czym wydaje się, że ocena uciążliwości warunków dotyczy nie tylko warunków koniecznych umowy (*essentialia negotii*), ale także zwykłych i dodatkowych elementów umowy (*naturalia i accidentalia negotii*). Naruszenia praw konsumentów następują przede wszystkim w drodze dokonywania niekorzystnych dla konsumenta czynności prawnych poprzez narzucanie niekorzystnych warunków umownych.

Na gruncie prawa cywilnego znajdujemy regulację zawartą w art.. 385^2 § 1, który stanowi, że o ile ogólne warunki umów, wzór umowy lub regulamin zastrzegają dla strony, która je zastosowała, rażąco nieuzasadnioną korzyść, druga strona może wystąpić do sądu o uznanie ich zastosowania za bezskuteczne. Porównując te dwie instytucje prawne (ochronę wynikającą z ustawy antymonopolowej i z kodeksu cywilnego) można wskazać następujące relacje:

1) ustawa antymonopolowa wymaga posiadania przez podmiot stosujący uciążliwe warunki umowy, cechy podmiotu przynajmniej dominującego, czego nie wymaga rozwiązanie z kodeksu cywilnego,

2) według ustawy antymonopolowej wystarcza narzucenie warunków przynoszących nieuzasadnione korzyści, podczas gdy prawo cywilne wymaga zastrzeżenia w umowie warunku przynoszącego rażąco nieuzasadnioną korzyść,

3) prawo cywilne wymaga, by zastrzeżenie warunku miało miejsce w ogólnych warunkach umów, we wzorcu umownym lub w regulaminie, czego nie przewiduje ustawa antymonopolowa,

4) właściwe przepisy przewidują możność zastosowania innych sankcji: w przypadku ustawy antymonopolowej jest to sankcja bezwzględnej nieważności czynności prawnej z art. 8. ust. 2, a w przypadku rozwiązania w kodeksie cywilnym strona ma możność wystąpienia do sądu o uznanie stosowania klauzuli za bezskuteczne,

5) sankcja z ustawy antymonopolowej następuje *ex lege* (nieważność bezwzględna z mocą *ex tunc*), podczas gdy w przypadku sankcji z kodeksu cywilnego wymaga się wszczęcia postępowania sądowego uznającego bezskuteczność klauzuli[18].

Taki stan sprawy oznacza zatem możliwość stosowania w określonych przypadkach dwóch trybów postępowania: sądowego albo administracyjnego. Oczywiście zastosowanie przez konsumenta trybu postępowania sądowego jest o tyle łatwiejsze, że konsument może sam złożyć stosowny pozew do sądu, co jest niemożliwe w przypadku postępowania administracyjnego, gdzie – jak wyżej wspomniano – konsument nie ma formalnie prawa żądać wszczęcia postępowania antymonopolowego. Z drugiej natomiast strony charakter sankcji zdaje się przemawiać na korzyść sankcji z ustawy antymonopolowej, gdyż nieważność umowy jest automatycznym skutkiem wykazania okoliczności istnienia praktyki monopolistycznej, a skutek prawny występuje na dzień dokonania czynności dotkniętej sankcją nieważności. Korzystne w rozwiązaniu z ustawy antymonopolowej jest też to, że korzyść zastrzeżona dla stosującego uciążliwy warunek umowny nie musi mieć charakteru rażącego, wystarcza, że jest to korzyść nieuzasadniona, tj. – jak wyżej wspomniano – większa od powszechnie przyjętych w stosunkach danego rodzaju.

Istotnym natomiast ograniczeniem stosowania trybu administracyjnego jest ta okoliczność, że ocena zjawiska musi nastąpić na gruncie okoliczności, gdzie stosujący klauzulę podmiot występuje w charakterze podmiotu dominującego na rynku relewantnym, a więc z uwzględnieniem cech przedmiotowych i przestrzennych jego funkcjonowania. W kontekście tych wszystkich uwag należy jeszcze zauważyć, że w praktyce stosowania tych dwóch instytucji może rodzić się daleko idąca wątpliwość, czy określona sytuacja jest następstwem wykorzystania przymusowego położenia słabszego i wykorzystania siły rynkowej wykorzystującego, czy jest skutkiem stosowania zasady swobody umów (art. 353^1 k.c.), a więc bez wywierania na kontrahenta siły rynkowej przez podmiot o pozycji dominującej w rozumieniu art. 2 pkt 7 ustawy antymonopolowej. Jeżeli bowiem okaże się, że treść czynności prawnej jest wynikiem określonych negocjacji i swobodnego kontraktowania, trudno będzie wykazać istnienie praktyki monopolistycznej nawet w sytuacji, gdy stroną takiej czynności jest podmiot dominujący na rynku.

[18] Porównaj: **S. Gronowski**, op.cit., s. 163 i następne.

Polskie prawo nie wykształciło jeszcze regulacji, z których wynikałyby zasady związane z nieuczciwymi klauzulami konsumenckimi (tzw. klauzule abuzywne). Zgodnie z Dyrektywą Wspólnoty Europejskiej nr 13/93 o niedozwolonych klauzulach w umowach konsumenckich wymienia się takie, które – jako nie wynegocjowane (nie uzgodnione indywidualnie) – uważa się za nieuczciwe[19], np.:

1) mające na celu wyłączenie (ograniczenie) odpowiedzialności za śmierć lub uszkodzenie zdrowia w wyniku niewłaściwego świadczenia,

2) ukierunkowane na wyłączenie (ograniczenie) ustawowych uprawnień konsumenta z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania przez sprzedawcę,

3) przewidujące realizację świadczenia zbywcy uzależnioną od warunku w rozumieniu prawa cywilnego, zależnego wyłącznie od woli zbywcy,

4) zastrzegające na wypadek niewykonania przez konsumenta obowiązków wzajemnych zapłatę nieproporcjonalnie wysokiej sumy w ramach rekompensaty,

5) zezwalające sprzedawcy na swobodne odstąpienie od umowy, podczas gdy nie stworzono konsumentowi podobnej możliwości,

6) zastrzegające nieodwołalne zobowiązanie konsumenta do przyjęcia warunków, z którymi nie miał realnej możliwości zapoznania się przed zawarciem umowy,

7) umożliwiające zbywcy jednostronną zmianę warunków umowy bez ważnej przyczyny wskazanej w umowie, chyba że chodzi o zastrzeżenie zmiany stopy procentowej przez instytucję kredytową,

8) przyznające zbywcy nieskrępowane prawo wyłącznej interpretacji jakiegokolwiek postanowienia umowy,

9) zezwalające sprzedawcy na przekazanie jego obowiązków osobie trzeciej, jeżeli mogłoby to służyć ograniczeniu gwarancji lub rękojmi w stosunku do konsumenta bez wyraźnej jego zgody,

10) wyłączające drogę sądowego rozpoznania sporów konsumenckich, zwłaszcza przewidujące jako jedyną drogę postępowanie przed sądem polubownym.

Rzecz jasna, że nie wszystkie przypadki stosowania niekorzystnych dla konsumenta klauzul umownych mogą być sankcjonowane przepisami ustawy antymonopolowej, niemniej, o ile zrealizowany będzie warunek posiadania przynajmniej pozycji dominującej na rynku, o tyle jest możliwe kwalifikowanie takich działań jako sprzecznych z art. 5. ust. 1 pkt. 6 ustawy antymonopolowej.

Nie w każdej sytuacji podmiot stosujący niedozwoloną klauzulę będzie posiadał pozycję monopolisty bądź przynajmniej pozycję dominującą na rynku. W takim przypadku konsumentowi będzie przysługiwała wyłącznie droga postępowania cywilnoprawnego z wszelkimi utrudnieniami z tego tytułu.

---

[19] **F. Zoll**, Niedozwolone klauzule w umowach konsumenckich, w: Kwartalnik Prawa Prywatnego, 1993, z. 2., s. 191.

5. Przykłady praktyk monopolistycznych w działalności ubezpieczeniowej

Na tle powyższych uwag trzeba zauważyć, że przedmiotem orzecznictwa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i Sądu Antymonopolowego w kontekście działania zakładów ubezpieczeń był głównie problem zawierania przez zakłady ubezpieczeń porozumień z wybranymi zakładami usługowymi napraw pojazdów samochodowych w zakresie blacharstwa i lakiernictwa i w ten sposób eliminowanie części podmiotów świadczących usługi w takim sektorze. Zarzut polegał na ograniczaniu konkurencji poprzez udostępnianiu wybranym zakładom usługowym rynku klientów związanych umową ubezpieczenia autocasco z zakładem ubezpieczeń. Ponadto stwierdzano, że zakłady ubezpieczeń działają wbrew postanowieniom izb rzemieślniczych, które ustanawiały cenniki usług, a zakłady zobowiązywały się do udzielania upustów cenowych w zamian za określoną, wysoką podaż zleceń. Podobne umowy obowiązywały w zakresie usług dostaw części zamiennych. Ponadto poszkodowany był informowany, że koszt naprawy pojazdu oraz zakupu części zamiennych nie może być wyższy od cen oferowanych przez zakłady funkcjonujące z zakładami ubezpieczeń na opisanych zasadach. W ten sposób realizowany był określony przymus zawierania umów o usługę, a według zainteresowanych taka praktyka miała charakter monopolistyczny.

W sprawie oznaczonej sygnaturą XVII Amr 7/91 Urząd Antymonopolowy wszczął postępowanie administracyjne za naruszenie art. 4. ust. 2. pkt 4 ustawy (ograniczenie dostępu do rynku lub eliminowanie z rynku podmiotów nie objętych porozumieniem). Urząd nakazał zakładowi ubezpieczeń zaniechanie praktyk monopolistycznych polegających na ograniczaniu dostępu do rynku zakładom naprawczym świadczącym usługi w zakresie napraw pojazdów nie objętych porozumieniem[20].

W ustaleniach Sądu Antymonopolowego stwierdzono jednak, że nie stanowi praktyki monopolistycznej stosowanej przez zakłady ubezpieczeń działanie polegające na zawieraniu z wybranymi zakładami usługowymi napraw samochodów porozumień, mocą których zakłady ubezpieczeń w zamian za upusty cenowe zobowiązuje się do prowadzenia w swoim lokalu reklamy usług oferowanych przez te zakłady i kierowania do nich ubezpieczonych pojazdów. Nie stanowi praktyki monopolistycznej stosowanej przez zakłady ubezpieczeń działanie polegające na nieuczciwym oddziaływaniu na kształtowanie cen na naprawy powypadkowe pojazdów w celu eliminacji warsztatów nie objętych porozumieniem o współpracy z zakładami ubezpieczeń.

---

[20] Podobnie: wyrok Sądu Antymonopolowego z 15 marca 1995 r., XVII Amr 66/94, Wokanda 1996, z. 3 oraz decyzja Urzędu Antymonopolowego w Poznaniu DP-582/1/94/UK z 26 lipca 1994 r. (niepublikowana).

Jako kontrargumenty przeciwko wnioskom o uznanie takich praktyk za monopolistyczne można jednak uznać:

1) przy uwzględnianiu konkurencyjności rynku ubezpieczeń takie działania nie mają charakteru monopolistycznego,

2) zawieranie takich porozumień nie ma negatywnych skutków dla konsumentów,

3) porozumienia takie mają charakter antyinflacyjny i prokonsumencki,

4) nie naruszają one interesu publicznego (który wszak podlega ochronie ustawy antymonopolowej),

5) szkodliwą działalnością cechują się porozumienia cenowe dokonywane w układach wertykalnych pionowych, a więc na przykład stałe i wzorcowe cenniki na usługi ogłaszane przez związki rzemieślnicze i w tym zakresie należy upatrywać zabronionych praktyk monopolistycznych,

6) skutkiem działania zakładu ubezpieczeń jest obniżanie poziomu cen i ułatwianie dostępu do usług,

7) tego typu porozumienia powodują dzielenie rynku relewantnego i mnożenie struktur tworzących dany rynek i w związku z tym jest to działanie rozwijające konkurencję i swobodny rynek, nakierowane przeciwko podmiotom pozostającym w strukturach krępujących konkurencję, a przez to antykonsumenckich.

Robert Ruskowiak

CONSUMER PROTECTION IN AN ACT ON COUNTERBALANCING ANTI-MONOPOLISTIC PRACTICES

Summary

Anti-monopolistic law is an element of the system of instruments protecting a consumer on the market. The law does not make use of its instruments in all cases which are formally regarded as monopolistic practices, but only in those where a given monopolistic practice violates any entity subject to protection defined in the act.

An essence of monopolistic practices is restriction of independence of consumers by an economic entity, a group of such entities or an association of economic entities which forces consumers' participation in business dealings on less favourable conditions than those under free competition, connected with unlawful abuse of market power guaranteed by their position on the market.

It is important to distinguish correctly between a monopolistic practice and unfair competition. The regulations are applied differently in both cases: unfair competition requires legal action and monopolistic practices – administrative procedure.