

**Karolina Świeca**

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

ORCID: 0000-0001-8261-2737

## **DYSKRECJONALNOŚĆ PREZESA URZĘDU OCHRONY KONKURENCJI I KONSUMENTÓW W ASPEKTCIE OCHRONY ZBIOROWYCH INTERESÓW KLIENTÓW**

### **Wprowadzenie**

Dynamicznie rozwijające się społeczeństwo konsumpcyjne, charakteryzujące się dążnością do jak najefektywniejszego zaspokojenia swoich potrzeb i „życzeń”<sup>1</sup> poprzez zwiększenie konsumpcji i posiadanych dóbr, powoduje stale wzrastającą rolę, a także potrzebę ochrony konsumentów. Kluczowe staje się zapewnienie harmonii ochrony profesjonalnej strony – przedsiębiorcy oraz słabszej – konsumenta. Jednym z fundamentów, którego zastosowanie pozwala w konkretnym przypadku na efektywną ochronę obu stron, są klauzule generalne, w szczególności przedmiotowe dobre obyczaje jako jeden z kryteriów oceny zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej: Prezes UOKiK). Klauzule generalne odsyłają przede wszystkim do takich wartości, jak moralność, uczciwość, etyczność. Przy czym wskazuje się, że stanowią one sposób porozumiewania się ustawodawcy z adresatami norm prawnych w przedmiocie pozaprawnych kryteriów uwzględnianych podczas stosowania prawa, a także oceny jego przestrzegania<sup>2</sup>. Ich zastosowanie umożliwi wydanie rozstrzygnięć w granicach i na podstawie prawa, a także zawierających elementy słusznościowe, bowiem to również słuszność przyświecała kształtowaniu się systemu prawnego, stając się jego fundamentem zarówno na gruncie prywatnoprawnej, jak i publicznoprawnej ochrony podmiotów.

<sup>1</sup> Zob. A. Morawiak, *Spoleczeństwo konsumpcyjne a zrównoważony rozwój konsumpcji* [w:] *Spoleczeństwo konsumpcyjne a zrównoważony rozwój konsumpcji*, red. W. Patrzalek, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 414, s. 288–289.

<sup>2</sup> Zob. L. Leszczyński, G. Maroń, *Pojęcie i treść zasad prawa i generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, „Annales UMCS” 2013, Sectio G, nr 1, s. 82.

Wydaje się zasadne, iż przede wszystkim dzięki zastosowaniu klauzuli generalnej dobrych obyczajów zakres dyskrecjonalności Prezesa UOKiK w ocenie zbiorowych interesów konsumentów uległ rozszerzeniu. Autorka w niniejszym artykule posługuje się pojęciem *dyskrecjonalność* rozumianym jako swoboda decyzyjna Prezesa UOKiK w podejmowaniu rozstrzygnięć dotyczących oceny działania przedsiębiorcy w świetle dobrych obyczajów w myśl dyspozycji art. 24 ust. 2 u.o.k.k.

Cel artykułu stanowi ukazanie roli Prezesa UOKiK oraz granic jego dyskrecjonalności na podstawie przeprowadzonej analizy zakazu naruszania zbiorowych interesów konsumentów poprzez zgodność zachowania przedsiębiorcy z prawem, a w szczególności dobrymi obyczajami. Autorka nakreśli podstawy klauzuli generalnej dobrych obyczajów przy uwzględnieniu kontekstu systemowego ochrony praw konsumentów, jak również praktyki orzeczniczej. Tezę artykułu stanowi trafność zastosowania klauzuli generalnej dobrych obyczajów jako jednego z kryteriów oceny dokonywanej przez Prezesa UOKiK pomimo silnego powiązania jej z prywatnoprawną ochroną. Poprzez zastosowanie metody badawczej prawnodogmatycznej i analizy systemowej autorka scharakteryzowała i ujęła występującą dyskrecjonalność w ocenie zbiorowych interesów konsumentów poprzez klauzulę generalną dobrych obyczajów w myśl publicznoprawnej ochrony praw konsumentów.

### **Rola Prezesa UOKiK w ocenie zbiorowych interesów konsumentów na podstawie art. 24 u.o.k.k., w szczególności w świetle sprzeczności zachowania przedsiębiorcy z dobrymi obyczajami**

Prezes UOKiK jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów<sup>3</sup>. Podstawą jego pozycji prawnej jest kształtowanie, a także urzeczywistnianie tej ochrony w Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast celem zakazu praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów jest przede wszystkim poddanie kontroli przez Prezesa UOKiK postępowania przedsiębiorców w stosunku do konsumentów<sup>4</sup>. Zbiorowy interes rozumiany jest jako interes ogółu, nie natomiast interes jednostkowy czy suma interesów indywidualnych. Źródłem powyższych praktyk będzie niejako „przewaga” nad nieprofesjonalnymi podmiotami występującymi w obrocie, tj. konsumentami. Aby konkretne zachowanie zakwalifikowane zostało jako praktyka naruszająca zbiorowe interesy konsumentów, wymaga to każdorazowej oceny przez pryzmat przesłanek określonych w art. 24 u.o.k.k. Zatem istnieje konieczność zbadania

<sup>3</sup> Art. 29 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1616 ze zm.), dalej: u.o.k.k.

<sup>4</sup> Zob. wyrok SN z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. III SK 27/07, OSNP 2009, nr 13–14, poz. 188.

przez Prezesa UOKiK, czy przedsiębiorca zachowywał się w sposób sprzeczny z prawem lub dobrymi obyczajami, na które zostanie zwrócona szczególna uwaga w dalszej części opracowania, a także czy jego zachowanie godziło w zbiorowe interesy konsumentów.

Jedną z trzech przesłanek jest wspomniane zachowanie przedsiębiorcy (działanie i zaniechanie), które „podejmowane jest w warunkach wskazujących na powtarzalność zachowania w stosunku do indywidualnych konsumentów wchodzących w skład grupy, do której adresowane są zachowania przedsiębiorcy, w taki sposób, że potencjalnie ofiarą takiego zachowania może być każdy konsument będący klientem lub potencjalnym klientem przedsiębiorcy”<sup>5</sup>.

Drugą przesłanką uznania zachowania przedsiębiorcy za zakazaną praktykę stanowi jego sprzeczność z prawem lub dobrymi obyczajami. Poprzez to kwalifikuje się dane zachowanie przedsiębiorcy jako bezprawne. Sprzeczność z prawem obejmuje naruszenie przepisów prawnych ustaw, rozporządzeń, aktów prawa miejscowego, a także umów międzynarodowych i rozporządzeń unijnych<sup>6</sup>. Natomiast warto w tym miejscu szczególnie skupić się na sprzeczności z klauzulą generalną dobrych obyczajów, gdyż dobre obyczaje (łac. *boni mores*) jako kryterium dokonywanej przez Prezesa UOKiK oceny pomimo silnego powiązania z prywatnoprawnym aspektem<sup>7</sup> przeniesione zostały na grunt publicznoprawny w zakresie ochrony konsumentów na podstawie art. 24 ust. 2 u.o.k.k. Zgodnie z jego brzmieniem przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów rozumie się godzące w nie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami zachowanie przedsiębiorcy, w szczególności: naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji; nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji; proponowanie konsumentom nabycia usług finansowych, które nie odpowiadają potrzebom tych konsumentów ustalonym z uwzględnieniem dostępnych przedsiębiorcy informacji w zakresie cech tych konsumentów lub proponowanie nabycia tych usług w sposób nieadekwatny do ich charakteru.

Pomimo tak doniosłego znaczenia brak jest legalnej definicji dobrych obyczajów. Jest to klauzula generalna (łac. *clausula generalis*), czyli zwrot zaliczany do pojęć języka prawniczego pomimo użycia go w § 155 ust. 1 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym: „Jeżeli zachodzi potrzeba zapewnienia elastyczności tekstu aktu normatywnego, można posłużyć się określeniami nieostrymi,

<sup>5</sup> Wyrok SN z dnia 10 kwietnia 2008 r., sygn. III SK 27/07, OSNP 2009, nr 13–14, poz. 188.

<sup>6</sup> Zob. D. Miąsik, M. Namysłowska, E. Rutkowska-Tomaszewska [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz, Warszawa 2025, s. 836.

<sup>7</sup> Zob. art. 70<sup>5</sup> § 1, art. 72 § 2, art. 385<sup>1</sup> § 1, art. 385<sup>2</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1061 ze zm.); art. 3 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (t.j. Dz.U. 2024, poz. 1568 ze zm.).

klauzulami generalnymi albo wyznaczyć nieprzekraczalne dolne lub górne granice swobody rozstrzygnięcia”<sup>8</sup>. Brzmienie tego paragrafu wskazuje na cel stosowania klauzul generalnych w aktach prawnych. Pozostaje nim przede wszystkim zapewnienie elastyczności umożliwiającej bez zbędnej mnogości aktów prawnych rozpatrywanie danych stanów faktycznych, ponieważ istnieje niemożność stworzenia *numerus clausus* wszystkich przypadków okoliczności faktycznych i tym samym osobnych dla nich regulacji prawnych.

Ponadto warto zaznaczyć, że przy stosowaniu pojęcia *dobrze obyczaje*<sup>9</sup> uwzględnia się powiązania oraz odrębności z inną klauzulą generalną – zasadami współżycia społecznego. Mianowicie wskazuje się, że normy obyczajowe należy wiązać również z zasadami współżycia społecznego<sup>10</sup> albo wręcz przeciwnie, jako że stanowią odrębne klauzule generalne<sup>11</sup> bądź zasady współżycia społecznego odsyłają do kryteriów pozaprawnych, takich jak zasady moralne, obyczajowość, zasady dobrej organizacji<sup>12</sup>. Pomimo odmienności poglądów i bogatego dorobku doktryny prawa cywilnego<sup>13</sup> autorka pojęcie *klauzula generalna dobrych obyczajów* na gruncie publicznoprawnej ochrony definiuje jako odesłanie do pozaprawnych wartości, takich jak słusność, moralność, etyczność postępowania, a także rzetelność na rynku właściwym zachowań przedsiębiorców w stosunku do konsumentów. W ocenie autorki najtrafniej oraz w sposób kompleksowy urzeczywistnia ona istotę zastosowania dobrych obyczajów w treści art. 24 ust. 2 u.o.k.k. Powyższe znajduje też odzwierciedlenie w definicji klauzuli generalnej zastosowanej przez A. Woltera, pomimo iż wyrażonej w stosunku do klauzuli zasad współżycia społecznego, to zdaniem autorki normy obyczajowe pozostają powiązane i odsyłają również do zasad współżycia społecznego. Zgodnie z tą definicją powyższa klauzula generalna oparta jest na zasadach moralnych, ale także dotyczy postępowania zgodnego z dobrymi obyczajami oraz organizacją<sup>14</sup>.

W orzecznictwie podkreślany jest pogląd, że praktyki sprzeczne z dobrymi obyczajami mogą być włączane do kategorii praktyk bezprawnych w szerokim

---

<sup>8</sup> T.j. Dz.U. 2016, poz. 283.

<sup>9</sup> Zob. szerzej: R. Stefanicki, *Dobre obyczaje w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2002, nr 5; M. Pilich, *Zasady współżycia społecznego, dobre obyczaje, czy dobra wiara? Dylematy nowelizacji klauzul generalnych prawa cywilnego w perspektywie europejskiej* [w:] *Europeizacja prawa prywatnego*, t. II, red. M. Pazdan, W. Popiołek, E. Rott-Pietrzyk, M. Szpunar, Warszawa 2008.

<sup>10</sup> Zob. A. Stelmachowski, *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998, s. 48 i n.

<sup>11</sup> Zob. Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2019, s. 46.

<sup>12</sup> Zob. A. Wolter, *Zasady współżycia społecznego w kodeksie cywilnym oraz kodeksie rodzinnym i opiekuńczym*, BGP 1966, nr 3, s. 22 i n.

<sup>13</sup> Analizując tę tematykę, nie sposób nie odnieść się do poglądów doktryny prawa cywilnego, ponieważ jak już zostało wspomniane, dobre obyczaje są silnie powiązane z ochroną prywatnoprawną, więc analizując w tym przedmiocie tematykę publicznoprawną, należy też zaznaczyć w dokończanej analizie aspekt prawa prywatnego, oczywiście podkreślając pewne odrębności wynikające z rozdzielenia gałęzi prawa.

<sup>14</sup> A. Wolter, *Zasady współżycia...*, s. 22.

rozumieniu tego terminu<sup>15</sup>. Zatem oznacza to, iż działaniem bezprawnym objęto nie tylko działanie naruszające przepisy prawne, lecz także takie, które *prima facie* nie pozostaje w sprzeczności bezpośrednio z przepisami prawa, ale narusza omawiane dobre obyczaje<sup>16</sup>. Dobre obyczaje to klauzula generalna, a jej podstawową rolę jest możliwość uwzględniania słuszności w ocenie różnego rodzaju okoliczności faktycznych, które nie mogą – w oderwaniu od konkretnego stanu faktycznego – być według jakiegoś schematu mającego walor bezwzględny czy katalogu oceniane każdorazowo w jednakowy sposób<sup>17</sup>.

*Notabene* drugie kryterium, tj. sprzeczność z dobrymi obyczajami, zostało wprowadzone do art. 24 ust. 2 u.o.k.k. ustawą z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw<sup>18</sup>. W uzasadnieniu rządowego projektu tej ustawy wskazano, że „proponowany przepis nie narzuca na przedsiębiorców obowiązku ustalania potrzeb konsumentów, a jedynie statuuje jako praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów zaniechanie realizacji tego obowiązku, wynikającego jednak z innych przepisów lub dobrych obyczajów”<sup>19</sup>. Dodatkowo podkreślono, iż ta zmiana nastąpiła w myśl postulatu Sądu Najwyższego<sup>20</sup>. Zgodnie z nim poszerzenie zakresu bezprawności w ocenie zachowania przedsiębiorcy wymagało wprowadzenia obok kryterium sprzeczności z prawem również kryterium sprzeczności z dobrymi obyczajami.

Jednak nie oznacza to, że dopiero od tego momentu kryterium dobrych obyczajów jest uwzględniane przy ocenie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, gdyż opisywana klauzula generalna była brana pod uwagę przy ocenie zachowań przedsiębiorców polegających na stosowaniu nieuczciwych praktyk rynkowych lub czynów nieuczciwej konkurencji<sup>21</sup>. Obecnie nie pozostawiono tej kwestii rozstrzygnięciom orzeczniczym oraz doktrynie, lecz ujęto je w sposób formalny w brzmieniu art. 24 ust. 2 u.o.k.k.

Trzecią przesłankę, ujętą w art. 24 ust. 1 u.o.k.k., stanowi naruszenie przez konkretną praktykę przedsiębiorcy zbiorowych interesów konsumentów. Ustawodawca wskazał katalog otwarty godzących w nie, a sprzecznych z prawem lub

---

<sup>15</sup> Szerzej zob. wyrok SN z dnia 9 października 2019 r., sygn. I NSK 61/18, LEX nr 2727446; postanowienie SN z dnia 22 czerwca 2023 r., sygn. II NSK 5/23, LEX nr 3575070.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Zob. postanowienie SN z dnia 29 marca 1979 r., sygn. III CRN 59/79, LEX nr 8176.

<sup>18</sup> Dz.U. 2015, poz. 1634.

<sup>19</sup> Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw, druk 3662, kadencja VII, s. 12, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/57BB3F7DA2124E0FC1257E8200440367/%24File/3662-uzas.docx> (20.05.2025).

<sup>20</sup> Zob. *Raport z konsultacji publicznych i opiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw* do druku nr 3662, kadencja VII, s. 8–9, <https://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/BFA98062739FC328C1257E83004852D7/%24File/3662-001.pdf> (20.05.2025).

<sup>21</sup> Zob. M. Sieradzka, komentarz do art. 24 [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. K. Kohutek, M. Sieradzka, Warszawa 2024, s. 658.

dobrymi obyczajami zachowań przedsiębiorcy (ust. 2 u.o.k.k.). Przedmiotem ochrony nie jest indywidualny interes konsumenta<sup>22</sup> ani suma ich interesów indywidualnych<sup>23</sup>, ale interes zbiorowy. Jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z 10 kwietnia 2008 r., rozumiany jest on jako „interes odnoszący się do pewnej grupy osób lub zbioru rzeczy, właściwy jakiemuś zbiorowi, złożony z wielu jednostek, składający się na jakiś zbiór; gromadny, kolektywny, wspólny”<sup>24</sup>.

Przedmiotem ochrony tej regulacji jest rynkowa pozycja konsumenta, a nie jego interes indywidualny<sup>25</sup>. Istotne znaczenie posiadają w tym zakresie pewne standardy ochrony wyznaczane przez Prezesa UOKiK, oparte na etycznym, uczciwym funkcjonowaniu na rynku właściwym danego państwa. Standardy te posiadają umocowanie nie tylko w ustawie zasadniczej<sup>26</sup>, polegające na ochronie konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, lecz także w regulacjach traktatowych Unii Europejskiej poprzez m.in. dążenie Unii do popierania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów<sup>27</sup>.

## Dyskrecjonalność Prezesa UOKiK w procesie stosowania prawa

Prezesowi UOKiK przysługuje władczość powiązana z tytułową dyskrecjonalnością rozumianą jako luz decyzyjny, który obecny jest w ocenie danego zachowania przedsiębiorcy. Biorąc pod uwagę wyznaczone pole badawcze, należy zauważyć, że emanacja dyskrecjonalności Prezesa UOKiK<sup>28</sup> i tym samym ocena sprzeczności praktyk przedsiębiorców przez pryzmat art. 24 u.o.k.k., w tym z dobrymi obyczajami, będzie obecna w wydawanych przez ten organ decyzjach administracyjnych<sup>29</sup> będących aktami o charakterze władczym. Dyskrecjonalność w tym przypadku obejmuje zakres swobody decyzyjnej<sup>30</sup>, który

---

<sup>22</sup> Jak wskazuje już samo określenie *zbiorowe interesy konsumentów*.

<sup>23</sup> Zob. art. 24 ust. 3 u.o.k.k.

<sup>24</sup> Sygn. III SK 27/07, OSNP 2009, nr 13–14, poz. 188.

<sup>25</sup> Zob. E. Łętowska, *Ochrona konsumenta: negatywny spór kompetencyjny?*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 6, s. 5.

<sup>26</sup> Zob. art. 76 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

<sup>27</sup> Zob. m.in. art. 169 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/2 ze zm.).

<sup>28</sup> Choć wskazuje się także, że dyskrecjonalność zawiera w sobie takie elementy, jak: luz decyzyjny, dowodowy i interpretacyjny. Zob. szerzej: C. Banasiński, *Dyskrecjonalność w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2015.

<sup>29</sup> Zob. szerzej: *Sprawozdanie z działalności UOKiK za rok 2023*, Warszawa 2024, <https://uokik.gov.pl/publikacje?kategoria=5> (4.06.2025); *Sprawozdanie z działalności UOKiK za rok 2024*, Warszawa 2025, <https://uokik.gov.pl/publikacje?kategoria=5> (4.06.2025).

<sup>30</sup> Por. *Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, red. K. Ziemiński, M. Jędrzejczak, Poznań 2015; W. Dziedziak, *O dyskrecjonalności administracji publicznej w procesach stosowania*

przejawia się w ocenie zachowania przedsiębiorcy i jego kwalifikacji jako praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów, w szczególności w świetle dobrych obyczajów. Nie jest to przejawem arbitralności rozstrzygnięć, lecz oparte jest na szczegółowym uzasadnieniu. Jako przykład należy wskazać na decyzje Prezesa UOKiK w celu unaocznienia, jakie kryteria są brane pod uwagę przy orzekaniu oraz jakie stany faktyczne kwalifikowane są jako zakazane, a tym samym sprzeczne z omawianą klauzulą generalną. W szczególności autorka zwróciła uwagę na decyzję Prezesa UOKiK z 19 grudnia 2023 r.<sup>31</sup>, która ukazuje modelowe „przenikanie się” kryterium słuszności poprzez zastosowanie kryterium dobrych obyczajów do wydawanych rozstrzygnięć<sup>32</sup>.

Na mocy tej decyzji Prezes UOKiK uznał, że przedsiębiorca Filip Piwowar prowadzący działalność gospodarczą pod nazwą Anty-Portal Filip Piwowar w Kielcach w przedmiocie działalności prawniczej, detektywistycznej oraz portali internetowych stosuje praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów. Polegały one na: przedstawianiu nierzetelnych informacji dotyczących rodzaju i stopnia ryzyka, na jakie będzie narażone bezpieczeństwo konsumenta lub jego rodziny, poprzez sugerowanie, że konsument może podlegać odpowiedzialności karnej lub karnoskarbowej w związku z dokonywanymi przez niego inwestycjami albo może zostać poddany windykacji i ewentualnej egzekucji komorniczej w przypadku, gdy nie skorzysta z usług świadczonych przez tego przedsiębiorcę (pkt 1); sugerowaniu w treści komunikatów publikowanych na stronie internetowej przedsiębiorcy oraz informacjach kierowanych bezpośrednio do konsumentów, iż są to „usługi prawne” świadczone kompleksowo przez „kancelarię prawną”, umożliwiające skuteczne odzyskanie środków pieniężnych utraconych w wyniku oszustw internetowych, podczas gdy przedsiębiorca nie posiada wykształcenia prawniczego i nie może być profesjonalnym pełnomocnikiem procesowym, jak również nie współpracuje z osobami o wykształceniu prawniczym, a faktycznie świadczone przez niego usługi polegają wyłącznie na przesłaniu konsumentom projektów pism sporządzonych według określonych wzorów (pkt 2); naruszeniu obowiązku udzielania konsumentom w umowie zawieranej na odległość informacji o sposobie oraz terminie wykonania prawa odstąpienia od umowy (pkt 3); wprowadzaniu w błąd konsumentów, którzy zawarli na odległość z tym przedsiębiorcą umowę o świadczenie usług i którzy złożyli oświadczenie o odstąpieniu

---

*prawa*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2017, nr 3; A. Kozak, *O pojęciu prawniczej władzy dyskrecyjnej* [w:] *Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, Konstytucja, integracja europejska*, red. L. Leszczyński, Lublin 1999.

<sup>31</sup> Nr RŁO-7/2023. Stan sprawy: od decyzji wniesiono odwołanie, sprawa przed SOKiK jest w toku.

<sup>32</sup> Zob. szerzej też: decyzja Prezesa UOKiK z 8 lipca 2013 r., nr RKT-19/2013; decyzja Prezesa UOKiK z 31 grudnia 2018 r., nr DOZIK-7/2018; decyzja Prezesa UOKiK z 19 listopada 2019 r., nr DOZIK-7/2019; decyzja Prezesa UOKiK z 22 maja 2023 r., nr RKT-5/2023; decyzja Prezesa UOKiK z 23 grudnia 2024 r., nr RGD-19/2024; decyzja Prezesa UOKiK z 29 maja 2025 r., nr RKT-1/2025.

od umowy, poprzez informowanie ich, że odstąpienie od umowy zawartej na odległość nie jest możliwe z powodu zrealizowania przez przedsiębiorcę świadczeń, podczas gdy przedsiębiorca nie odebrał od konsumenta wyraźnego oświadczenia zawierającego żądanie wykonywania usługi przed upływem terminu do odstąpienia od umowy (pkt 4)<sup>33</sup>. Ponadto praktyki stosowane przez przedsiębiorcę polegały także na: zamieszczaniu na stronie internetowej [www.anty-portal.pl](http://www.anty-portal.pl) logotypów Policji oraz Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, co mogło wywoływać u konsumentów mylne wrażenie, że działalność przedsiębiorcy w zakresie przedstawianym konsumentom prowadzona jest przy wsparciu, współpracy lub z upoważnienia tych organów<sup>34</sup>.

Warto zaznaczyć, iż postępowanie wyjaśniające w powyższym stanie faktycznym Prezes UOKiK wszczął na podstawie licznych skarg, które otrzymał. Wydaje się, że skalę problemu ukazuje fragment jednej z nich, dlatego też celowe jest przytoczenie jej treści: „Zwracam się z prośbą o pomoc w mojej sprawie. Brat zaiwestował sporą sumę pieniędzy w lexatrade, oni oszukali – potem z pomocą adwokata miał odzyskać pieciadze które ja mu pozyczyłam bratu 17.000 i tyle straciłam niby na koszty adwokackie. Zapewniał że pomoże. Następnie adwokat nic nie zdziałał oszukał wysłał tylko jakieś pięć kartek i tyle”<sup>35</sup>. Wskazuje on na rozmiar i stopień wprowadzenia konsumenta w błąd co do osoby przedsiębiorcy, charakteru działalności i świadczonych usług. Pozostaje to w sprzeczności nie tylko z prawem, lecz również z dobrymi obyczajami. Wprowadzanie konsumentów w błąd, choć w niewielkim stopniu, w przedmiocie powyższych kryteriów jest niedopuszczalne i każdorazowo powinno być sankcjonowane.

Należy przy tym podkreślić, iż wskazane treści wysyłane do konsumentów miały charakter powtarzalny oraz były w ocenie Prezesa UOKiK świadomym zabiegiem stosowanym przez przedsiębiorcę. Prezes UOKiK zaznaczył też, że działanie to miało na celu wywołanie niepokoju i poczucia zagrożenia oraz odpowiedzialności w przeświadczeniu konsumentów, aby szybciej oraz chętniej podejmowali współpracę z przedsiębiorcą<sup>36</sup>. W toku postępowania ustalono również, iż przedsiębiorca informował o swoich działaniach w sposób sugerujący pomoc w „oczyszczeniu z zarzutów”<sup>37</sup>, co stanowiło oczywistą sprzeczność zachowania przedsiębiorcy z dobrymi obyczajami i godziło w zbiorowe interesy konsumentów.

Wszystkie zachowania przedsiębiorcy wymienione powyżej stanowiły przedmiot oceny dokonywanej przez Prezesa UOKiK przez pryzmat dobrych obyczajów. W wyniku przeprowadzonego przez Prezesa UOKiK postępowania ustalono,

---

<sup>33</sup> Decyzja Prezesa UOKiK z dnia z 19 grudnia 2023 r., s. 1–3.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Pismo z dnia 8 kwietnia 2021 r. stanowiące dowód w sprawie prowadzonej przed Prezesem UOKiK pod sygn. RŁO.80.27.2021, k. 1048–1049 (pisownia oryginalna).

<sup>36</sup> Decyzja Prezesa UOKiK z dnia z 19 grudnia 2023 r., s. 40.

<sup>37</sup> *Ibidem*.

że każde z nich stanowi naruszenie zbiorowych interesów konsumentów, jednak w ocenie autorki najistotniej sprzeczność z dobrymi obyczajami zachowania przedsiębiorcy przejawia się w analizie praktyki wymienionej w pkt 2. Zgodnie z nią Filip Piwowar sugerował w treści komunikatów na stronie internetowej i informacjach skierowanych bezpośrednio do konsumentów, iż świadczy poprzez „kancelarię prawną” kompleksowe „usługi prawne”, dzięki którym możliwe jest skuteczne odzyskanie środków pieniężnych utraconych w wyniku oszustw internetowych. W wyniku przeprowadzonego przez Prezesa UOKiK postępowania poczyniono odmienne ustalenia, mianowicie przedsiębiorca nie posiadał wykształcenia prawniczego, zatem nie mógł być profesjonalnym pełnomocnikiem procesowym, jak również nawet nie współpracował z osobami o wykształceniu prawniczym. Natomiast faktycznie świadczone przez niego „usługi prawne” polegały wyłącznie na przesłaniu konsumentom projektów pism sporządzonych według określonych wzorów. Pomimo iż obecnie nie istnieje skonkretyzowany katalog podmiotów mogących świadczyć pomoc prawną i przedsiębiorca nie dopuścił się w tym zakresie naruszenia przepisów prawnych, tj. nie wyczerpał znamion zachowania bezprawnego, to nawet podmiot świadczący usługi prawnicze jest obowiązany do rzetelności oraz uczciwości w obrocie i tym samym nie powinien podawać błędnych informacji. Harmonia legalności z szeroko rozumianymi elementami słusnościowymi pozwala na kompleksową ocenę okoliczności faktycznej danej sprawy przez Prezesa UOKiK. Oceniając zgodność danego zachowania przedsiębiorcy, należy mieć na uwadze cel, który przedsiębiorca zamierza osiągnąć swoim postępowaniem<sup>38</sup>. Postępowanie oparte na uczciwości, rzetelności i niewykorzystywaniu uprzywilejowanej pozycji wyznacza standard ochrony konsumenckiej. Brak jest usprawiedliwienia dla naruszania dobrych obyczajów w obrocie pomimo niekwestionowania postaci prowadzonej działalności.

Wśród innych przykładów decyzji Prezesa UOKiK, w których ocenił on zachowanie przedsiębiorcy jako sprzeczne z omawianą klauzulą generalną, należy wskazać decyzję z dnia 11 kwietnia 2024 r.<sup>39</sup> Zgodnie z nią uznano, że Financial Benefits sp. z o.o. poprzez swoje zachowanie naruszyła dobre obyczaje. Naruszenie to polegało na niezachowaniu uczciwości kontraktowej oraz wykorzystaniu uprzywilejowanej pozycji (przedsiębiorcy) w stosunku do drugiej strony kontraktu (konsumenta). Konkretnie chodziło o przyjęcie takich warunków umowy dotyczących jej wykonania, które „mogły prowadzić do nadmiernego i nieuzasadnionego obciążania konsumentów”<sup>40</sup>. Następnie w decyzji Prezesa UOKiK z dnia 30 grudnia 2016 r.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Wyrok SA w Warszawie z dnia 20 listopada 2009 r., sygn. VI ACa 539/09, Apel.-W-wa 2010, nr 2, poz. 17.

<sup>39</sup> Nr DOZIK-6/2024. Stan sprawy: brak odwołania, decyzja prawomocna.

<sup>40</sup> *Ibidem*, s. 15.

<sup>41</sup> NR DDK-25/2016. Stan sprawy: od decyzji wniesiono odwołanie, SOKiK utrzymał decyzję w mocy; na skutek apelacji Sąd Apelacyjny zmienił zaskarżoną decyzję.

wskazano, że „dobre obyczaje należy utożsamiać z przestrzeganiem przez Polski Prąd i Gaz sp. z o.o. obowiązku udzielania konsumentom na etapie przedkontraktowym rzetelnych, prawdziwych i pełnych informacji, dotyczących zawieranej umowy sprzedaży energii elektrycznej”<sup>42</sup>. Ponadto naruszenie klauzuli generalnej dobrych obyczajów stanowi przede wszystkim kontakt z osobami trzecimi podejmowany przez przedsiębiorcę w celu przekazania przez te osoby danych kontaktowych do przedsiębiorcy bez uprzedniej zgody konsumenta<sup>43</sup>, a także „pozyskiwanie publikacji opinii i sugerowanie prawdziwości tych opinii, podczas gdy nie są to opinie prawdziwe, pochodzące od osób, które skorzystały z produktu lub usługi objętej opinią, albo pozyskiwanie opinii o z góry określonym wydźwięku (pozytywnym lub negatywnym)”<sup>44</sup>.

Powyższe decyzje administracyjne, w których Prezes UOKiK stwierdził naruszenie klauzuli generalnej dobrych obyczajów, ukazują, iż przy badaniu okoliczności danej sprawy dokonuje on oceny okoliczności faktycznych. Następnie kwalifikuje on dane zachowanie przedsiębiorcy w oparciu o przysługującą mu dyskrecjonalność i kryteria prawne. W przypadku sprzeczności z omawianą klauzulą wskazuje on oraz uzasadnia, w jaki sposób przedsiębiorca dopuścił się naruszenia dobrych obyczajów poprzez odesłanie, także do elementów słusznościowych. W tym przedmiocie postępowanie Prezesa UOKiK należy uznać za trafne i celowe, bowiem mnogość stanów faktycznych uzasadnia każdorazową konieczność analizy oraz oceny.

## Podsumowanie

Dyskrecjonalność Prezesa UOKiK to zakres jego swobodnej decyzyjności. Jej realizacja na gruncie oceny praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów w kontekście dobrych obyczajów oznacza podejmowanie decyzji w sposób nieskrępowany. Nie może to być przejawem arbitralności. Prezes UOKiK, wskazując, że doszło do naruszenia klauzuli generalnej dobrych obyczajów, powinien uzasadnić swoje stanowisko. Uzasadnienie, a następnie możliwość wniesienia odwołania od decyzji administracyjnych w tym przedmiocie stanowi wyraz kontroli rozstrzygnięć, tj. decyzji wydawanych przez tenże centralny organ administracji rządowej. Warto zaznaczyć, iż powyższa szczegółowo omawiana decyzja Prezesa UOKiK z 19 grudnia 2023 r. została zaskarżona, a sprawa przed Sądem Ochrony Konkurencji i Konsumentów (SOKiK) jest w toku. Odwołanie to będzie rozpoznawał SOKiK, co pozostaje charakterystyczne dla postępowań

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, s. 47.

<sup>43</sup> Zob. szerzej decyzja Prezesa UOKiK z 12 lipca 2018 r., nr RGD – 2/2018. Stan sprawy: od decyzji wniesiono odwołanie, SOKiK utrzymał ją w mocy.

<sup>44</sup> Decyzja Prezesa UOKiK z 10 listopada 2022 r., nr RKT – 3/2022, s.26. Stan sprawy: od decyzji wniesiono odwołanie, SOKiK utrzymał ją w mocy.

prowadzonych przed Prezesem UOKiK. SOKiK to sąd cywilny zaliczany do sądownictwa powszechnego, który będzie dokonywał weryfikacji decyzji przede wszystkim pod względem legalności oraz w ujęciu merytorycznym. Znamienne w tym przedmiocie pozostaje brak postępowania sądownoadministracyjnego w ramach kontroli instancyjnej. Natomiast w tym przypadku polega ona na tym, że w I instancji sprawę rozpoznaje wspomniany SOKiK, następnie w postępowaniu odwoławczym – sąd apelacyjny, a w ramach środków nadzwyczajnych – Sąd Najwyższy.

Naruszenie dobrych obyczajów w relacji prawnej z konsumentami następuje na skutek niezachowania uczciwości, moralności, etyczności i polega na nierzetelnych lub nieuczciwych postępowaniach przedsiębiorców. Takie zachowanie dalece odbiega od powszechnie akceptowalnych zasad, które stanowią pewien fundament, winny każdorazowo przyświecać przedsiębiorcom jako tym profesjonalnym podmiotom w stosunku do słabszej pozycji konsumentów. Wyrównanie tej dysproporcji następuje poprzez właśnie zakres swobody decyzyjności, który umożliwia uwzględnienie odmienności okoliczności faktycznych danego przypadku.

Przeciętny konsument może, a nawet idąc dalej – powinien oczekiwać od przedsiębiorcy działania uczciwego, profesjonalnego, zgodnego z prawem i powszechnie stosowanymi standardami. Dobre obyczaje przede wszystkim wymagają, aby w relacji prawnej z konsumentami przedsiębiorca rzetelnie ich traktował, ponadto nie utrudniał dochodzenia ich praw, a także wykonywał z należytą starannością swoje zobowiązania wobec nich<sup>45</sup>.

Zatem przedmiot badań naukowych wokół klauzuli generalnej dobrych obyczajów w aspekcie zakazu naruszania zbiorowych interesów konsumentów dotyczy w istocie kwestii wartości (tj. standardów), jakie powinny „przyświecać” podmiotom w obrocie, a także następnie podmiotom oceniającym określone działanie przedsiębiorcy. Zakwalifikowanie danego zachowania przedsiębiorcy jako praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów wymaga dokonania jego analizy przez pryzmat przesłanek określonych w art. 24 u.o.k.k., a zatem czy zachowywał się w sposób sprzeczny z prawem lub dobrymi obyczajami, a także czy jego zachowanie godziło w zbiorowe interesy konsumentów.

## Bibliografia

- Banasiński C., *Dyskrecjonalność w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2015.  
*Dyskrecjonalność w prawie administracyjnym*, red. K. Ziemiński, M. Jędrzejczak, Poznań 2015.  
Dziedziak W., *O dyskrecjonalności administracji publicznej w procesach stosowania prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2017, nr 3.  
Kozak A., *O pojęciu prawniczej władzy dyskrecjonalnej [w:] Zmiany społeczne a zmiany w prawie. Aksjologia, Konstytucja, integracja europejska*, red. L. Leszczyński, Lublin 1999.

---

<sup>45</sup> Zob. wyrok SN z dnia 16 kwietnia 2015 r., sygn. III SK 24/14, OSNP 2017, nr 5, poz. 64.

- Leszczyński L., Maroń G, *Pojęcie i treść zasad prawa i generalnych klauzul odsyłających. Uwagi porównawcze*, „Annales UMCS” 2013, Sectio G, nr 1.
- Łętowska E., *Ochrona konsumenta: negatywny spór kompetencyjny?*, „Państwo i Prawo” 1994, z. 6.
- Miąsik D., Namysłowska M., Rutkowska-Tomaszewska E. [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. A. Jurkowska-Gomułka, A. Piszcz, Warszawa 2025.
- Morawiak A., *Spółczesne społeczeństwo konsumpcyjne a zrównoważony rozwój konsumpcji* [w:] *Spółczesne społeczeństwo konsumpcyjne a zrównoważony rozwój konsumpcji*, red. W. Patrzalek, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 414.
- Pilich M., *Zasady współżycia społecznego, dobre obyczaje, czy dobra wiara? Dylematy nowelizacji klauzul generalnych prawa cywilnego w perspektywie europejskiej* [w:] *Europeizacja prawa prywatnego*, t. II, red. M. Pazdan, W. Popiołek, E. Rott-Pietrzyk, M. Szpunar, Warszawa 2008.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2019.
- Sieradzka M., komentarz do art. 24 [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, red. K. Kohutek, M. Sieradzka, Warszawa 2024.
- Stefanicki R., *Dobre obyczaje w prawie polskim*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2002, nr 5.
- Stelmachowski A., *Zarys teorii prawa cywilnego*, Warszawa 1998.
- Wolter A., *Zasady współżycia społecznego w kodeksie cywilnym oraz kodeksie rodzinnym i opiekuńczym*, BGP 1966, nr 3.

## Streszczenie

Pole badawcze artykułu stanowi dyskrecjonalność Prezesa UOKiK na tle ochrony zbiorowych interesów konsumentów poprzez klauzulę generalną dobrych obyczajów. Pojęcie dyskrecjonalności nie ma jednoznacznie sformułowanych granic, dlatego opiera się na ocenie zależnej od okoliczności faktycznych danego przypadku. Analiza problemu pozwala zrozumieć pozycję Prezesa UOKiK w procesie stosowania prawa w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

*Słowa kluczowe:* dyskrecjonalność, zbiorowe interesy konsumentów, dobre obyczaje, Prezes UOKiK

## **DISCRETION OF THE PRESIDENT OF THE OFFICE OF COMPETITION AND CONSUMER PROTECTION AGAINST THE BACKGROUND OF THE PROTECTION OF THE COLLECTIVE INTERESTS OF CONSUMERS**

### Summary

The research field of the above topic is the discretion of the President of the Office of Competition and Consumer Protection against the background of the protection of the collective interests of consumers through the general clause of good manners. The notion of discretion does not have unambiguously formulated boundaries and is therefore based on an assessment depending on the factual circumstances of a given case. The analysis of the problem allows us to understand the position of the President of the Office of Competition and Consumer Protection in the process of applying the law in cases of practices infringing the collective interests of consumers.

*Keywords:* discretion, collective consumer interests, good manners, President of the Office of Competition and Consumer Protection