



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, dnia 15. V. 2013

Irena Lipowicz

RPO-715457-I/12/M W/A WO

00-090 Warszawa Tel. centr. 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 22 827 64 53

**Pani
Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel
Prezes
Urzędu Ochrony Konkurencji
i Konsumentów**

Plac Powstańców Warszawy 1
00 - 950 Warszawa

Szanowna Pani Prezes,

W związku z pismem przesłanym do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 14 lutego 2013 r. stanowiącym odpowiedź Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie na wcześniejszą korespondencję Rzecznika Praw Obywatelskich w sprawie podejrzenia stosowania praktyk dyskryminacyjnych przez L. w W. (ul.), pragnę przedstawić co następuje.

Na mocy ustawy z dnia 3 grudnia 2010 r. *o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania* (Dz. U. Nr 254, poz. 1700; dalej jako: ustawa o równym traktowaniu), Rzecznikowi Praw Obywatelskich - obok pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania, powierzono wykonywanie zadań dotyczących realizacji zasady równego traktowania. W zakresie podstawowych zadań Rzecznika pozostaje rozpatrywanie kierowanych do niego wniosków, w tym skarg dotyczących naruszenia zasady równego traktowania i podejmowanie odpowiednich czynności, zgodnie z ustawą z dnia 15 lipca 1987 r. *o Rzeczniku Praw Obywatelskich* (Dz. U. z 2001 r. Nr 14, poz. 147 ze zm.).

W piśmie wystosowanym do Delegatury Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie przedstawiłam sprawę dotyczącą podejrzenia stosowania

praktyk dyskryminacyjnych przez właściciela lokalu L. w W (ul.....).

W odpowiedzi na powyższe Dyrektor Delegatury UOKiK w Warszawie przesłała pismo, w którym wskazała, że Prezes Urzędu podejmuje działania jedynie wtedy, gdy w następstwie działań naruszających ustawę zagrożony lub naruszony został interes publiczny, przy czym Prezes Urzędu dokonuje oceny poziomu naruszenia tego interesu. W świetle przyjętej przez Radę Ministrów strategii Polityki Konsumenckiej na lata 2010 - 2013 konieczne jest bowiem, jak wskazała Pani Dyrektor, dokonywanie przez Prezesa UOKiK selekcji problemów wymagających zaangażowania albo władczej interwencji i podejmowania działań w tych obszarach, w których potencjalne korzyści płynące z zaangażowania Prezesa UOKiK są największe i w których uzasadnia to skala zaobserwowanych nieprawidłowości. Istniejący system ochrony konsumentów jest bardzo szeroki i daje liczne uprawnienia ochrony swoich praw przez konsumentów. W związku z tym, jak wskazała Pani Dyrektor, Prezes Urzędu inicjuje postępowania w sprawach o istotnym znaczeniu dla ochrony konsumentów lub w przypadku, gdy nie istnieje inna droga dochodzenia praw konsumentów. Ponadto, w ocenie Pani Dyrektor, w przedstawionej sprawie stopień naruszenia zbiorowych interesów konsumentów jest znikomy. Z informacji zawartych w złożonym do Prezesa UOKiK piśmie wynika, że przedstawiona sprawa dotyczy nierównego traktowania przez skarżonego przedsiębiorcę klientów L. w W. poprzez pobieranie opłaty w wysokości 50 zł wyłącznie od obywateli tunezyjskich. W związku z tym, Dyrektor Delegatury UOKiK w Warszawie, odmówiła podjęcia działań ze względu na „zakwalifikowanie tej sprawy jako bagatelnej, tj. nie wymagającej ingerencji ze strony organu administracji rządowej”.

W kontekście powyższego, wskazać trzeba, że Prezes UOKiK jest centralnym organem administracji rządowej, który stoi na straży interesu publicznego. Ochrona zbiorowych interesów konsumentów wpisuje się zatem w szerszą problematykę ochrony interesu publicznego. Ustawa z dnia 16 lipca 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze ze.), w art. 24 ust. 1 formułuje wprost zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Z zakazem tym powiązana jest natomiast kompetencja Prezesa UOKiK do podjęcia postępowania w sprawie praktyk naruszających

zbiorowe interesy konsumentów i zakończenia takiego postępowania decyzją administracyjną.

W myśl art. 24 ust. 1 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zakazane jest stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Zgodnie zaś z ustępem 2 tego przepisu, przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów 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, ze zm.);
- 2) naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji;
- 3) nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji.

Powołana ustawa odnosi się do tych naruszeń prawa konsumenckiego, które godzą w interes konsumentów jako zbiorowości i w odniesieniu do takich postaci bezprawnych działań ustawa przyznaje Prezesowi UOKiK kompetencje do wszczęcia postępowania i wydania decyzji administracyjnych. Ochrona zbiorowych interesów konsumentów w Polsce wywodzi się z prawa unijnego i została wprowadzona do ustawy antymonopolowej w związku z implementacją dyrektywy 98/27/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk w celu ochrony interesów konsumentów (Dz. Urz. UE L 166 z 11.06.1998, s. 51). Implementując dyrektywę 98/27/WE, ustawodawca polski zdecydował o wyposażeniu Prezesa UOKiK, jako organu administracji stojącego na straży porządku publicznego i działającego w interesie publicznym, w środki ochrony zbiorowych interesów konsumentów, które to środki wyznaczyła powyższa dyrektywa.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów definiuje praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, jako godzącą w te interesy bezprawne działanie przedsiębiorcy (art. 24 ust. 2 ustawy). Zakaz praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów sformułowany w art. 24 ust. 1 powołanej ustawy odnosi się zatem do sytuacji, w której spełnione są następujące warunki:

- a) praktyka jest działaniem lub zaniechaniem przedsiębiorcy,
- b) praktyka jest bezprawna,
- c) praktyka godzi w zbiorowy interes konsumentów.

Na tle przedstawionej sprawy szczególnej uwagi wymaga analiza pojęcia „bezprawności”, o której mowa w art. 24 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Bezprawność, o której mowa na gruncie powołanego przepisu, rozumiana jest bowiem jako sprzeczność z obowiązującym porządkiem prawnym. "Bezprawność jest taką cechą działania, która polega na jego sprzeczności z normami prawa lub zasadami współżycia społecznego, bez względu na winę, a nawet świadomość sprawcy. Dla ustalenia przeto bezprawności działania wystarczy ustalenie, że określone zachowanie koliduje z przepisami prawa" (wyrok SA w Poznaniu z dnia 24 czerwca 1992 r., I ACr 204/92, Wokanda 1993, nr 2, s. 30). Bezprawność jako sprzeczność z przepisami prawa obejmuje również sprzeczność z przepisami prawa krajowego (ustawy i rozporządzenia, akty prawa miejscowego), a także umowami międzynarodowymi oraz przepisami prawa wspólnotowego.

Z przesłanego przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich w dniu 14 stycznia 2013r. pisma do Delegatury Urzędu (wraz z załączoną kopią skargi Pani), wynika możliwość prowadzenia przez przedsiębiorcę niezgodnych z prawem praktyk dyskryminacyjnych z powodu narodowości lub pochodzenia etnicznego, skutkujących w konsekwencji naruszeniem przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Zachowanie przedsiębiorcy, o którym poinformowałam UOKiK, może stanowić bowiem przejaw zakazanej dyskryminacji bezpośredniej, o której mowa w art. 3 pkt 1 ustawy o równym traktowaniu. Zgodnie z art. 6 tej ustawy nierówne traktowanie osób fizycznych ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość w zakresie dostępu i warunków korzystania z usług, jeżeli są one oferowane publicznie (a z taką sytuacją mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie), jest zakazane bez względu na rangę naruszenia prawa w stosunkach między przedsiębiorcą a konsumentem.

Należy w tym kontekście mieć również na względzie motyw dyrektywy Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, która wdrożona została przez polską ustawę o równym traktowaniu. Motyw 3 dyrektywy zwraca uwagę, że prawo każdej osoby do równości wobec prawa i ochrony przed dyskryminacją stanowi powszechne prawo uznane Powszechną Deklaracją Praw Człowieka, Konwencją Narodów Zjednoczonych w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, Międzynarodową Konwencją w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji rasowej,

Paktami Narodów Zjednoczonych: Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych oraz Europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, których sygnatariuszami są wszystkie państwa członkowskie Unii. Po drugie, zgodnie z motywem 9 dyrektywy, dyskryminacja ze względu na pochodzenie rasowe lub etniczne może utrudnić osiągnięcie celów traktatowych, w szczególności doprowadzenie do wzrostu poziomu jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności. Może również zagrozić realizacji celu, jakim jest rozwój Unii Europejskiej jako przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Ustawodawca europejski w motywie 12 zawarł także fundamentalne przesłanie, że w celu zapewnienia rozwoju demokratycznych i tolerancyjnych społeczeństw, umożliwiających uczestnictwo wszystkich osób, bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne, szczególna akcja dotycząca dyskryminacji ze względu na te cechy powinna objąć także dostęp do dóbr i usług.

Podkreślić więc należy, że żadna z tych regulacji nie dopuszcza możliwości potraktowania przypadku dyskryminacji ze względu na rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość za przypadek bagatelny, który organy władzy publicznej mogą pominąć jako przypadek małej wagi, nie zasługujący na uwagę aparatu państwowego. Takie podejście w sposób znaczący podważałoby ochronę wartości konstytucyjnej, o której mowa w art. 30 Konstytucji RP. Przepis ten stanowi, że przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Pobieranie opłaty wyłącznie od osób danego pochodzenia etnicznego, wyłącznie ze względu na tę cechę (w niniejszej sprawie przedsiębiorca przypisał sobie takie prawo, dlatego, że klienci byli Arabami), stanowi jaskrawy przypadek zakazanej dyskryminacji bezpośredniej będącej przejawem naruszenia godności człowieka, której ochrona jest konstytucyjnym obowiązkiem każdego organu władzy publicznej, który zobowiązany jest do przeprowadzenia stosownego postępowania w trybie przepisany prawem.

Ponadto zupełnie niezrozumiałym jest powoływanie się przez Dyrektora Delegatury UOKiK w Warszawie w piśmie z dnia 14 lutego 2013 r. na strategię Polityki Konsumenckiej na lata 2010 - 2013 przyjętą przez Radę Ministrów. Wskazać bowiem trzeba, że Prezesowi UOKiK zostały, jako centralnemu organowi administracji rządowej do

spraw ochrony konkurencji i konsumentów, powierzone określone kompetencje, ale ich źródła należy upatrywać przede wszystkim w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów. Tym samym, to przede wszystkim na podstawie art. 24 powołanej ustawy, Prezes UOKiK ocenia czy określona praktyka przedsiębiorcy narusza zbiorowe interesy konsumentów w rozumieniu tej ustawy. W piśmie z dnia 14 lutego 2013 r. Dyrektor Delegatury UOKiK w Warszawie przyznała, iż opisana praktyka stanowi naruszenie zbiorowych interesów konsumentów. Odmową zaś do podjęcia odpowiednich działań przez Prezesa UOKiK na tle tej konkretnej sprawy, było zakwalifikowanie jej jako bagatelnej, co w mojej ocenie, stoi w sprzeczności z art. 24 i 26 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Podkreślić bowiem trzeba, że przedstawiona UOKiK praktyka indywidualnego przedsiębiorcy narusza zbiorowe interesy konsumentów, a ponadto mając na uwadze, charakter tej praktyki jest ona niezgodna z ustawą z dnia 3 grudnia 2010 r. o równym traktowaniu. Dlatego też, nie mogę podzielić stanowiska Dyrektora Delegatury UOKiK w Warszawie, iż w przedstawionej sprawie brak było podstaw, w świetle art. 24 i 26 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, do podjęcia działań przez Prezesa UOKiK.

Dodać należy, że w myśl art. 47 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, postępowanie wyjaśniające przed Prezesem UOKiK może poprzedzać wszczęcie postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Postępowanie wyjaśniające, o którym mowa w art. 48 ust. 2 pkt 2 powołanej ustawy, może mieć na celu wstępne ustalenie, czy nastąpiło naruszenie uzasadniające wszczęcie postępowania w sprawie zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. W przedstawionej sprawie, Dyrektor Delegatury UOKiK w Warszawie nie przeprowadził nawet postępowania wyjaśniającego, które pozwoliłoby ustalić czy zachodzi podstawa do prowadzenia dalszego postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Jestem zaskoczona takim stanowiskiem Delegatury UOKiK w Warszawie, albowiem w innych sprawach, w których sygnalizowałam możliwość podejmowania przez przedsiębiorców praktyk dyskryminacyjnych, Delegatura UOKiK w Krakowie wszczyniała postępowania wyjaśniające, aby dokładnie ustalić czy są podstawy i możliwości do wszczęcia postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 12 pkt. 2 ustawy o *Rzeczniku Praw Obywatelskich*, zwracam się ponownie z uprzejmą prośbą do Pani Prezes o zbadanie przedstawionej sprawy, w tym o rozważenie przeprowadzenia postępowania w sprawie stosowania praktyk naruszających zbiorowy interes konsumentów oraz poinformowanie mnie o dokonanych ustaleniach.

Łęka przodkowie

Janusz Jędrzejewski

Załączniki:

- kserokopia skargi,
- kserokopia pisma Biura RPO z dnia 14.01.2013 r.,
- kserokopia pisma Delegatury UOKiK z dnia 14.02.2013 r.