

Aleksandra Wędrychowska-Karpińska\*

## **Niezgodność wyrobu budowlanego z deklaracją właściwości użytkowych jako praktyka wprowadzająca w błąd co do właściwości produktu – uwagi na tle decyzji Prezesa UOKiK z dnia 4 października 2019 r. (DOZiK-6/2019)**

### **Spis treści**

- I. Wprowadzenie
- II. Prezes UOKiK jako horyzontalny organ ochrony konkurencji i konsumentów
- III. Niezgodność wyrobu budowlanego z deklarowanymi cechami użytkowymi jako nieuczciwa praktyka rynkowa
- IV. Postępowanie dowodowe w sprawie nieuczciwej praktyki rynkowej obejmującej niezgodność produktu z deklarowanymi cechami
- V. Kwestia usunięcia trwających skutków nieuczciwej praktyki rynkowej
- VI. Nieuczciwa praktyka rynkowa jako podstawa równoległych działań ze strony organów, konsumentów i konkurentów
- VII. Podsumowanie

### **Streszczenie**

Artykuł przedstawia rozważania dotyczące decyzji Prezesa UOKiK z 4 października 2019 r. (DOZiK-6/2019) w sprawie nieuczciwych praktyk rynkowych polegających na niezgodności wyrobów budowlanych (płyt styropianowych) z deklarowanymi cechami. Uzasadnienie decyzji wskazuje, w jakich przypadkach Prezes UOKiK, jako horyzontalny organ ochrony konkurencji i konsumentów, podejmuje ingerencję w sprawach, które są lub były rozpoznawane równolegle przez odpowiednie organy sektorowe (w tym przypadku wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego), korzystając z dowodów z dokumentów urzędowych zebranych przez organy sektorowe. Artykuł przedstawia wykładnię terminu „nieuczciwych praktyk rynkowych” w kontekście stosowania przez przedsiębiorcę nieprawdziwych informacji o cechach towaru o charakterze technicznym i specjalistycznym. Podejmuje również rozważania wokół sankcji zastosowanych w decyzji Prezesa UOKiK z 4 października 2019 r. w kontekście potrzeby usunięcia trwałych skutków nieuczciwej praktyki rynkowej.

\* Radca prawny w kancelarii AWK IPLAW Kancelaria Radcy Prawnego Aleksandra Wędrychowska – Karpińska, wykładowca prawa własności intelektualnej – Wydział Psychologii i Prawa SWPS w Poznaniu, kierunek – Prawo, wykładowca aplikacji rzecznikowskiej przy Polskiej Izbie Rzeczników Patentowych; kontakt e-mail: [aleksandra.wedrychowska@awk-iplaw.pl](mailto:aleksandra.wedrychowska@awk-iplaw.pl); ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2258-8231>.

**Słowa kluczowe:** deklaracja właściwości użytkowych; wyroby budowlane; nieuczciwe praktyki rynkowe; praktyka wprowadzająca w błąd; Prezes UOKiK; WINB; GINB; dowody; dokumenty urzędowe; konsumenci.

**JEL:** K32, K21, K230

## I. Wprowadzenie

Wydana w dniu 4 października 2019 r. (nieprawomocna) decyzja Prezesa UOKiK w sprawie nieuczciwych praktyk rynkowych polegających na niezgodności wyrobów budowlanych (płyt styropianowych) z deklarowanymi cechami (deklaracją właściwości użytkowych) zyskała natychmiastowy rozgłos w związku z wysoką karą pieniężną w kwocie prawie 50 mln złotych, nałożoną przez Prezesa UOKiK na producenta tychże wyrobów<sup>1</sup>. Wcześniej, w stosunku do producenta prowadzone były liczne postępowania przez Wojewódzkich Inspektorów Nadzoru Budowlanego (WINB) zakończone decyzjami o umorzeniu postępowań, po wycofaniu przez producenta określonych partii produktów, w których stwierdzono niezgodności. Przeprowadzane w okresie kilku lat kontrole wykazywały w kolejnych badanych partiach dalsze przypadki niezgodności produktów z deklaracjami.

W uzasadnieniu omawianej decyzji wskazano, że Prezes UOKiK, jako horyzontalny organ ochrony konkurencji i konsumentów, może podjąć interwencję równoległą do postępowań prowadzonych przez inne organy, jeżeli przedmiotem tych postępowań są takie działania przedsiębiorców, które mogą być kwalifikowane jako nieuczciwe praktyki rynkowe. Kontrola jakości wyrobów budowlanych, w tym zgodności z deklarowanymi właściwościami użytkowymi oraz wydawanie decyzji w sprawach dotyczących jakości wyrobów budowlanych należy do kompetencji Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (GINB) i właściwych Wojewódzkich Inspektorów Nadzoru Budowlanego (WINB). W uzasadnieniu decyzji z 4 października 2019 r. Prezes UOKiK wskazał okoliczności wymagające równoległej – do działań powyższych organów – interwencji Prezesa UOKiK, warunki kwalifikacji niezgodności produktu z deklarowanymi właściwościami jako nieuczciwej praktyki rynkowej oraz dowody kluczowe dla ustalenia stanu faktycznego. Z kolei wybór sankcji w omawianej decyzji skłania do refleksji nad priorytetami realizowanej przez Prezesa UOKiK wspólnie z organami sektorowymi ochrony konkurencji i konsumentów.

## II. Prezes UOKiK jako horyzontalny organ ochrony konkurencji i konsumentów

Decyzja Prezesa UOKiK z 4 października 2019 r. odnosi się do rozbieżności między deklarowanymi przez producenta właściwościami użytkowymi płyt styropianowych a rzeczywistymi właściwościami produktów wprowadzonych do sprzedaży. Postępowanie w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zostało wszczęte na skutek informacji przekazanych Prezesowi UOKiK przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego w dniach 21 i 24 marca 2017 r., zawierających dokumenty z kontroli wyrobów przez WINB w latach 2014–2016. Spośród

<sup>1</sup> Zob. dec. Prezesa UOKiK z 4.10.2019 r. (DOZiK-6/2019).

38 zakupionych i przebadanych próbek, 31 nie spełniało deklarowanych właściwości użytkowych<sup>2</sup>. Badane próbki pochodziły z punktów sprzedaży w różnych częściach Polski i pobrane były w różnych okresach, w latach 2014–2016.

Jak wynika z uzasadnienia decyzji, postępowania prowadzone przez WINB były umarzone w związku z zapewnieniem producenta o wycofaniu określonej partii towarów, dotkniętej niezgodnością. Prezes UOKiK wszczął postępowanie o naruszenie zbiorowych interesów konsumentów, uznając, że interwencja taka jest konieczna „z uwagi na skalę kontroli wyrobów Spółki, które dały wynik negatywny, dotkliwe dla konsumentów konsekwencje naruszeń ze strony Spółki oraz z uwagi na fakt, że podejmowane przez organy nadzoru budowlanego działania wobec Spółki nie spowodowały zmiany jej praktyk”<sup>3</sup>. Dalej w uzasadnieniu wskazuje się, że w sprawach bezprawnych działań przedsiębiorców, które podlegają kontroli wyspecjalizowanych organów, a które to działania naruszają „także” interesy konsumentów, w pierwszej kolejności potrzebna jest reakcja tychże wyspecjalizowanych organów. Dopiero jeżeli postępowania prowadzone przez te wyspecjalizowane organy nie przyniosą efektu w postaci poprawy działań przedsiębiorcy, z uwagi na skalę naruszeń, Prezes UOKiK może podjąć interwencję i wszcząć postępowanie w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów<sup>4</sup>. Powyższe stanowisko sugeruje, że w odniesieniu do niektórych praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (np. praktyk odnoszących się do wyrobów budowlanych) Prezes UOKiK podejmuje interwencję tylko w wyjątkowych, wskazanych wyżej przypadkach. Na tym tle mogą powstać wątpliwości, czy działania i postępowania odpowiednich organów sektorowych (takich jak WINB i GINB lub innych inspekcji – w odniesieniu do innych wyrobów), których bezpośrednim zadaniem nie jest ochrona konsumentów, stanowią wystarczający instrument do zapewnienia właściwego standardu ochrony konsumentów przez nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Dalsze pytanie dotyczy tego, czy sankcje stosowane przez te organy są adekwatnymi środkami do zwalczania nieuczciwych praktyk rynkowych i ochrony konsumentów, a jeżeli tak, to czy w praktyce sankcje takie są stosowane.

Zgodnie z art. 30 i 31 ustawy z 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. 2004 Nr 92, poz. 881 ze zm.) (dalej: *uwb*), w przypadku stwierdzenia, że wyrób budowlany nie spełnia wymagań określonych w niniejszej ustawie, WINB i GINB mogą wydać rozstrzygnięcia zmierzające do wyeliminowania z obrotu wyrobów niezgodnych z prawem (w tym wyrobów niezgodnych z deklarowanymi właściwościami), takie jak:

- 1) postanowienie zakazujące dalszego udostępniania wyrobu budowlanego, wyznaczające termin usunięcia określonych nieprawidłowości, a w razie ich nieusunięcia – decyzja zakazująca obrotu wyrobem budowlanym;
- 2) decyzja zakazująca dalszego udostępniania wyrobu budowlanego oraz decyzja nakazująca wycofanie z obrotu tego wyrobu przez producenta lub importera lub sprzedawcę (jeżeli producent ma siedzibę poza terytorium Rzeczypospolitej Polskiej);
- 3) decyzja nakazująca producentowi ograniczenie udostępniania wyrobu budowlanego użytkownikowi, konsumentowi i sprzedawcy.

<sup>2</sup> Zob. dec. Prezesa UOKiK z 4.10.2019 r. (DOZiK-610-14/17/MS), s. 4–5.

<sup>3</sup> Ibidem, s. 29.

<sup>4</sup> Zob. Polityka ochrony konkurencji i konsumentów z 2015 roku, przyjęta przez Radę Ministrów 22.09.2015 r. powołana w decyzji Prezesa UOKiK z 4.10.2019 r. (DOZiK-6/2019), s. 28–29.

Są to środki o skutku podobnym do przewidzianej w art. 26 ust. 1 ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331, ze zm.) (dalej: uokik) decyzji nakazującej zaniechanie praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumentów. Rozstrzygnięcia te są skierowane na przyszłość i zmiierają do wyeliminowania nieuczciwych działań i zapobieżenia podjęciu takich działań w przyszłości.

Zarówno w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawie o wyrobach budowlanych, jak i w ustawie z 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz. U. 171, poz. 1206) (dalej: upnpr) przewiduje się środki (odpowiednio – roszczenia lub decyzje) zmierzające do usunięcia skutków praktyki naruszającej prawo. Zgodnie z art. 12 ust. 1 pkt 2 upnpr, konsument może domagać się usunięcia skutków nieuczciwej praktyki rynkowej. Słusznie K. Osajda wskazuje, że usunięcie skutków nieuczciwej praktyki obejmuje, podobnie jak w prawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, likwidację skutków, a nie tylko przywrócenie stanu sprzed naruszenia (zob. Osajda, 2017). Likwidacja stanu powstałego wskutek wprowadzenia do obrotu towarów o cechach niezgodnych z deklarowanymi, może polegać na wycofaniu produktów z obrotu.

Ustawa o wyrobach budowlanych przewiduje możliwość wydania decyzji administracyjnej zmierzającej do usunięcia skutków naruszenia – nakazującej wycofanie określonego wyrobu z obrotu. Zgodnie z art. 31a ust. 1 uwb, w razie wydania decyzji nakazującej wycofanie z obrotu wyrobu budowlanego właściwy organ może nakazać producentowi, importerowi lub sprzedawcy odkupienie wyrobu budowlanego na żądanie osób, które faktycznie nim władają. W decyzjach o wycofaniu produktów organ może nakazać powiadomienie przez stronę postępowania konsumentów lub użytkowników wyrobu budowlanego o stwierdzonych niezgodnościach z wymaganiami ustawy o wyrobach budowlanych, określając termin i sposób ich powiadomienia (art. 31a ust. 2 uwb). Rozwiązanie to jest z pewnością właściwym środkiem zmierzającym do usunięcia trwałych skutków wprowadzenia do obrotu wyrobów budowlanych niezgodnych z wymogami i powinno być jak najczęściej stosowane. Wyroby budowlane są produktami, których eksploatacja może trwać kilkadziesiąt lat. Słusznie ustawodawca przewidział możliwość zobowiązania producenta do odkupienia produktu dotkniętego istotnymi nieprawidłowościami, na żądanie konsumentów lub innych użytkowników. Nie wydaje się jednak, aby instrument ten był często stosowany w praktyce organów nadzoru budowlanego. Jest on z pewnością trudny do stosowania.

Ustawa o wyrobach budowlanych nie przewiduje natomiast możliwości wydania decyzji stwierdzającej zaniechanie działań, takich jak produkcja i sprzedaż danego wyrobu budowlanego, tak jak czyni to w odniesieniu do praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów art. 27 ust. 1 uokik. W przypadku wycofania określonego wyrobu z obrotu przez przedsiębiorcę lub usunięcia niezgodności wyrobu budowlanego, postępowanie podlega umorzeniu na podstawie art. 35 pkt 2 uwb. Rozwiązanie to ma istotne konsekwencje, ponieważ w takim przypadku informacja o niezgodnościach wyrobu budowlanego nie jest podawana do wiadomości publicznej i może nie dotrzeć do wiadomości konsumentów lub innych użytkowników, którzy zdążyli wyrób ten nabyć przed jego wycofaniem z obrotu.

Wysokość kar administracyjnych nakładanych przez organy nadzoru budowlanego jest ograniczona do kwoty 100 000 złotych (art. 36a uwb). Porównując tę kwotę do kary pieniężnej nałożonej

przez Prezesa UOKiK w omawianej decyzji, łatwo zauważyć, że organy nadzoru budowlanego nie dysponują porównywalnymi uprawnieniami w zakresie kar administracyjnych.

Z powyższego wynika, że zakres sankcji, do których zastosowania jest uprawniony Prezes UOKiK jest szerszy i bardziej dotkliwy dla przedsiębiorcy stosującego nieuczciwe praktyki rynkowe, w tym w obszarze wyrobów budowlanych. Powstaje zatem pytanie, czy właściwym rozwiązaniem z punktu widzenia ochrony konsumentów (ale także konkurentów – o czym mowa dalej) jest zaangażowanie Prezesa UOKiK w zwalczanie nieuczciwych praktyk rynkowych na rynku wyrobów budowlanych (lub innych wyrobów objętych nadzorem wyspecjalizowanych organów sektorowych) wyłącznie w wyjątkowych i jednostkowych przypadkach, określonych wieloletnią skalą naruszeń lub wieloletnim brakiem poprawy jakości produktów do poziomu deklarowanego przez producenta. Wydaje się, że Prezes UOKiK mógłby również inicjować postępowania o naruszenie zbiorowych interesów konsumentów w sprawach, w których nie doszło do wydania przez organy nadzoru nad wyrobami budowlanymi rozstrzygnięć zapewniających wystarczającą ochronę konsumentów, z uwagi na brak kompetencji danego organu do nałożenia takich sankcji, które mogą być zastosowane przez Prezesa UOKiK w sprawach o naruszenie zbiorowych interesów konsumentów. Chodzi tu zwłaszcza o sytuacje, w których, pomimo zakończenia postępowań przez WINB lub GINB decyzją o umorzeniu na podstawie art. 32 uwb, wyroby budowlane niezgodne z wymogami pozostają we władaniu użytkowników końcowych, w tym konsumentów, a informacja o niegodności nie została podana do wiadomości publicznej w sposób pozwalający konsumentom na zgłoszenie przysługujących im roszczeń.

### **III. Niezgodność wyrobu budowlanego z deklarowanymi cechami użytkowymi jako nieuczciwa praktyka rynkowa**

Omawiana decyzja Prezesa UOKiK dotyczy niezgodności cech produktu z treścią deklaracji właściwości użytkowych. Zdaniem Prezesa UOKiK niezgodność cech towaru ze wskazanymi na opakowaniach, w ofertach i katalogach parametrami technicznymi mieści się w pojęciu „praktyki rynkowej wprowadzającej w błąd”, o której mowa w art. 5 ust. 1 upnpr i w katalogu działań wprowadzających w błąd, określonych w art. 5 ust. 3 pkt 2 upnpr, tj. działań dotyczących między innymi cech produktu, jego jakości, sposobu wykonania, składników, przydatności, możliwości i spodziewanych wyników zastosowania produktu, testów i wyników badań lub kontroli przeprowadzonych na produkcie oraz korzyści związanych z produktem.

Decyzja Prezesa UOKiK z 4 października 2019 r. odnosi się do istotnego zagadnienia, czy informacje o charakterze czysto technicznym, których zrozumienie wymaga specjalistycznej wiedzy, zawarte w deklaracji właściwości użytkowych, tj. dokumencie wymaganym przez prawo do wprowadzenia określonych wyrobów budowlanych do obrotu, stanowią „informację handlową lub oświadczenie” w rozumieniu art. 2 pkt 4 upnpr. Przez praktyki rynkowe rozumie się „działanie lub zaniechanie przedsiębiorcy, sposób postępowania, oświadczenie lub informację handlową, w szczególności reklamę i marketing, bezpośrednio związane z promocją lub nabyciem produktu przez konsumenta”. Jak wynika z powyższej definicji, praktyki rynkowe powinny być powiązane z promocją lub nabyciem produktu przez konsumentów. Tymczasem deklaracja właściwości użytkowych przedstawia szczegółowe parametry techniczne wyrobu budowlanego. Obowiązek sporządzenia takiej deklaracji wynika z art. 4 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego



i Rady (UE) nr 305/2011 z 9.03.2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EWG (rozporządzenie 305/2011). Sporządzenie deklaracji właściwości użytkowych jest warunkiem wprowadzenia wyrobu budowlanego do obrotu. Zgodnie z art. 7 ust. 1 rozporządzenia 305/2011 kopię deklaracji właściwości użytkowych w formie papierowej dostarcza się wraz z towarem albo przesyła drogą elektroniczną.

W omawianej sprawie producent płyt styropianowych deklarował zawyżone właściwości użytkowe produktów w zakresie wytrzymałości na rozciąganie prostopadłe do powierzchni czołowych wyrobu, naprężenia ściskającego i współczynnika przewodzenia ciepła<sup>5</sup>. Co oczywiste, wymienione specjalistyczne parametry techniczne płyt styropianowych nie są znane szerokiemu kręgowi konsumentów i mogą być nawet niezrozumiałe dla przeciętnego konsumenta. Prezes UOKiK zwrócił uwagę na sposób prezentacji tych technicznych informacji. Deklaracja właściwości użytkowych była udostępniana na stronie internetowej spółki, na opakowaniach wyrobów, na etykietach obok znaku CE, w materiałach reklamowych, w tym katalogach. Materiały te są adresowane między innymi do konsumentów. Również sprzedawcy wyrobów budowlanych w swoich ofertach zamieszczali informację o podawanych przez spółkę właściwościach użytkowych<sup>6</sup>.

W opinii Prezesa UOKiK, deklaracja właściwości użytkowych jest oświadczeniem związanym bezpośrednio z promocją lub nabyciem produktu przez konsumenta<sup>7</sup>, o którym mowa w art. 2 pkt 4 upnpr<sup>8</sup>. Prezes UOKiK zwrócił uwagę, że takie „oświadczenie” mieści się – obok informacji handlowej – w pojęciu „nieuczciwej praktyki rynkowej”<sup>9</sup>. Informację handlową w tym przypadku stanowią ulotki, broszury reklamowe i strona internetowa, prezentujące oświadczenie o właściwościach użytkowych<sup>10</sup>.

Prezes UOKiK wyjaśnił, że informacje zawarte w deklaracji właściwości użytkowych i zamieszczone na opakowaniach, etykietach, ofertach i na stronach internetowych spółki mogą wpłynąć na decyzję konsumenta co do nabycia produktu. Jak się wydaje, Prezes UOKiK uznał, że informacja handlowa, zawierająca „oświadczenie” producenta o właściwościach użytkowych produktu może oddziaływać na decyzję konsumenta. Oznaczałoby to, że ustalając możliwość wpływu na decyzję konsumenta, uwzględnia się nie tyle siłę perswazji treści informacji zawartej w „oświadczeniu”, ile sposób udostępnienia tego oświadczenia w ramach „informacji handlowej” (w tym przypadku) lub w materiałach reklamowych.

Brak wiedzy specjalistycznej konsumentów i prawdopodobna nieznajomość technicznych parametrów styropianu nie wyklucza wpływu informacji o cechach technicznych produktu na decyzje zakupowe konsumentów. Nabywając wyrób budowlany konsument może kierować się instrukcjami profesjonalnymi, np. zawartymi w projekcie budowlanym. W konsekwencji, posługiwanie się deklaracją właściwości użytkowych, których dany produkt nie posiada stanowi praktykę rynkową wprowadzającą w błąd nawet w takich przypadkach, gdy deklaracja przedstawia cechy lub parametry specjalistyczne, natury technicznej.

<sup>5</sup> Zob. dec. Prezesa UOKiK z 4.10.2019 r. (DOZiK-6/2019), s. 9–10.

<sup>6</sup> Ibidem, s. 10–11.

<sup>7</sup> Ibidem, s. 32.

<sup>8</sup> Nieuczciwa praktyka rynkowa obejmuje działanie lub zaniechanie przedsiębiorcy, sposób postępowania, oświadczenie lub informację handlową, w szczególności reklamę i marketing, bezpośrednio związane z promocją lub nabyciem produktu przez konsumenta.

<sup>9</sup> W piśmiennictwie i orzecznictwie więcej uwagi poświęca się rozróżnieniu pojęcia „informacji handlowej” i „reklamy” (zob. Rączka, 2012, s. 39 i n.).

<sup>10</sup> Zob. dec. Prezesa UOKiK z 4.10.2019 r. (DOZiK-610-14/17/MS), s. 32.

Uzasadnienie decyzji z 4 października 2019 r. nie zawiera rozważań o możliwości zakwalifikowania deklaracji właściwości użytkowych jako „istotnych informacji”, w rozumieniu art. 6 ust. 2 upnpr, które przedsiębiorca jest zobowiązany podać konsumentom na podstawie odrębnych przepisów. Wprawdzie art. 6 odnosi się do praktyki polegającej na zaniechaniu wprowadzającym w błąd, jednak nie ulega wątpliwości, że tak zdefiniowane istotne informacje, których podanie jest obligatoryjne na podstawie odrębnych przepisów powinny być prawdziwe. W przeciwnym razie, tak jak w omawianej sprawie, ma miejsce praktyka wprowadzająca w błąd. Nie powinno być wątpliwości, że jeżeli sporządzenie i zamieszczenie w sposób widoczny deklaracji właściwości użytkowych jest obligatoryjne, to bez względu na to, czy jej treść jest zrozumiała dla wszystkich konsumentów, czy tylko dla osób posiadających specjalistyczną wiedzę można ją zakwalifikować do „istotnych informacji”.

Kluczowym elementem omawianej praktyki wprowadzającej w błąd jest niezgodność wprowadzanych do obrotu towarów (w tym przypadku: płyt styropianowych) z informacją o właściwościach tych towarów (w tym przypadku: deklaracją właściwości użytkowych). Obszerne fragmenty uzasadnienia omawianej decyzji poświęcono analizie metodyki ustalenia, czy cechy produktów wytwarzanych w ciągu następujących po sobie lat nie odpowiadały deklarowanym parametrom. Decyzja Prezesa UOKiK oparta została na wynikach badań 38 próbek, wykonanych na zlecenie WINB w okresie kilku lat, przy czym w kilku przypadkach potwierdzono, że produkt posiadał deklarowane cechy. Dodatkowo, zgodnie z ustaleniami z postępowań prowadzonych przez organy inspekcji budowlanej, producent wycofał partie produktów, których dotyczyły niezgodności. Prezes UOKiK uznał, że na podstawie powtarzalnych wyników badań próbek wytworzonych w różnych okresach i sprzedawanych na terenie całego kraju możliwy jest wniosek, że nieprawidłowości w produkcji powtarzały się. Po umorzeniu kolejnych postępowań administracyjnych przez WINB, na rynek ponownie trafiały wyroby niespełniające deklarowanych kryteriów. Tym samym powtarzalność niezgodności, ujawniona w trakcie kontroli prowadzonych w okresie 3 kolejnych lat, pozwoliła Prezesowi UOKiK ustalić, że niezgodności towarów nie zdarzały się incydentalnie, tylko musiały tworzyć stałą praktykę producenta. Warto w tym miejscu dodać, że badana przez Prezesa UOKiK kwestia trwałości lub incydentalności praktyki nie powinna mieć znaczenia dla samej kwalifikacji działania jako nieuczciwej praktyki rynkowej<sup>11</sup>, ale odgrywa istotną rolę przy ustalaniu zakresu sankcji stosowanych przez Prezesa UOKiK.

#### **IV. Postępowanie dowodowe w sprawie nieuczciwej praktyki rynkowej obejmującej niezgodność produktu z deklarowanymi cechami**

Ustalając fakty dotyczące nieuczciwych praktyk w zakresie oznakowywania płyt styropianowych oraz informowania o cechach tych produktów, Prezes UOKiK oparł się na dokumentach urzędowych, tj. dokumentacji z kontroli prowadzonych przez WINB i prowadzonych w ramach tej kontroli badaniach technicznych produktu<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> „Użycie w art. 2 pkt 4 oraz art. 3 PNPRU zwrotu «praktyki» w liczbie mnogiej nie oznacza, że nieuczciwą praktykę rynkową może zostać uznane jedynie trwałe, metodyczne, powtarzalne postępowanie przedsiębiorcy odpowiadające cechom wskazanym w art. 4 ust. 1 PNPRU (odmiennie A. Michalak, *Przeciwdziałanie*, s. 59). W tym zakresie należy podzielić stanowisko SOKiK, zgodnie z którym «przez praktykę rynkową rozumie się (m.in.) oświadczenie lub informację, co zgodnie z wykładnią językową języka polskiego oznacza działanie jednorazowe, niepowtarzalne i nieregularne» (wyr. SOKiK z 25.03.2010 r., XVII AMA 43/09, Dz. Urz. UOKiK Nr 3, poz. 19)” (Miąsik 2014).

<sup>12</sup> Zob. dec. Prezesa UOKiK z 4.10.2019 r. (DOZiK-610-14/17/MS), s. 23.

Prezes UOKiK odmówił wiarygodności zaoferowanym przez producenta dowodom – sprawozdaniom z badań zakwestionowanych produktów, wykonanych przez certyfikowane laboratoria na zlecenie producenta. W opinii Prezesa UOKiK płyty styropianowe przekazywane do takich badań mogły zostać uprzednio przez producenta zmanipulowane<sup>13</sup>. Prezes UOKiK nie wyjaśnił w treści uzasadnienia, skąd czerpał wiedzę na temat technologii produkcji wyrobów ze styropianu. Z uzasadnienia omawianej decyzji nie wynika, że w toku postępowania przeprowadzono odpowiednie dowody umożliwiające uzyskanie takiej wiedzy. Z kolei z nielicznych wyników kontroli, zakończonych pozytywnie dla Spółki, Prezes UOKiK wyprowadził wniosek, że tylko niektóre partie wyrobów były zgodne z wymaganiami, jednak zdarzało się to incydentalnie.

Za pozbawione znaczenia dla sprawy Prezes UOKiK uznał raporty z audytów certyfikatów ISO producenta. W opinii organu raporty te „dotyczą przestrzegania wdrażanych przez spółkę wewnętrznych procedur zarządzania jakością”<sup>14</sup>. Audyty te nie przedstawiają informacji o faktycznych poziomach właściwości użytkowych.

Uzasadnienie decyzji nie wspomina, czy dokumentacja zakładowej kontroli produkcji, do której odwoływał się w toku postępowania producent, odnotowywała możliwość sporadycznych niezgodności określonych partii produktu z zamierzonymi parametrami. Jeżeli zakładowa kontrola produkcji nie odnotowywała faktów wskazujących na możliwość nieosiągnięcia deklarowanych właściwości użytkowych w określonych partiach towarów, a późniejsze kontrole wykazały niezgodności w tych partiach towarów, to oznaczałoby to, że system kontroli produkcji nie spełnił swojej roli. Hipotetycznie, gdyby dokumentacja zakładowej kontroli produkcji pokazywała możliwość nieosiągnięcia zakładanych parametrów w jednostkowych przypadkach, to być może miałyby walor dowodu, że ewentualne uchybienia zdarzały się wyłącznie incydentalnie. Z uzasadnienia decyzji Prezesa UOKiK wynika, że takiego dowodu producent nie zaoferował.

W tym kontekście warto przypomnieć, że w prawie o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (podobnie jak w prawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji), ciężar dowodu prawdziwości oznaczeń spoczywa na przedsiębiorcy stosującym dane oznaczenie (art. 13 upnr). Przedsiębiorca, na którym spoczywa obowiązek dowodowy, co do zasady nie ma możliwości odwołania się do badań jakości produktów w dokumentach urzędowych. Dowody, którymi producent dysponuje, mogą pochodzić z badań produktu wykonanych na jego zlecenie lub z dokumentacji dotyczącej wewnętrznej zakładowej kontroli produkcji. Jak pokazuje omawiana decyzja, w postępowaniu prowadzonym przez Prezesa UOKiK moc dowodowa takich dokumentów nie jest wysoka.

W konsekwencji, producenci powinni w taki sposób ewidencjonować produkcję, jej jakość oraz zastosowane materiały, aby zawierała ona wystarczające dane do określenia prawidłowości tej produkcji lub przyczyn i czasu występowania nieprawidłowości. W przeciwnym wypadku istnieje ryzyko, że – tak jak w omawianej sprawie – wyniki badań poszczególnych próbek będą podlegały ekstrapolacji na całość produkcji z danego okresu, jak to miało miejsce w omawianej decyzji.

Podsumowując, Prezes UOKiK przy podejmowaniu ingerencji na wniosek GINB, w związku z powtarzającymi się negatywnymi wynikami kontroli jakości płyt styropianowych, oparł swoje

<sup>13</sup> Ibidem, s. 25.

<sup>14</sup> Ibidem, s. 27.



ustalenia wyłącznie na dokumentach urzędowych obejmujących dokumenty z przeprowadzonych kontroli i postępowań przez WINB. Prezes UOKiK nie uznał za wiarygodne dowodów z dokumentów obejmujących raporty z badań produktów wykonanych na zlecenie producenta.

## V. Kwestia usunięcia trwających skutków nieuczciwej praktyki rynkowej

Zgodnie z omawianą decyzją producent dopuścił się naruszenia zbiorowych interesów konsumentów przez nieuczciwą praktykę rynkową wprowadzającą w błąd. Decyzja stwierdziła jej zaniechanie, nałożyła karę pieniężną i nakazała usunięcie trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów poprzez publikację odpowiedniego oświadczenia na stronie internetowej producenta i w gazecie codziennej o wysokim nakładzie.

Tak skonstruowana decyzja koncentruje się na ochronie interesu publicznego, odgrywa rolę prewencyjną i zniechęcającą producentów wyrobów budowlanych do wprowadzania w przyszłości na rynek produktów z niezgodnościami. Powyższe cele zasługują na aprobatę w związku nieprawidłowościami na rynku wyrobów budowlanych.

Omawiana decyzja w znacznie mniejszym stopniu uwzględnia konieczność usunięcia trwających skutków naruszenia. Prezes UOKiK w uzasadnieniu decyzji słusznie zauważył, że na skutek nieuczciwych praktyk rynkowych producenta wyrobów styropianowych doszło do naruszenia interesów ekonomicznych konsumentów, być może zmuszeni są oni ponieść wyższe koszty związane z ogrzewaniem budynków, ponadto zastosowane płyty styropianowe mogą ulegać szybszemu zniszczeniu. Decyzja nie odnosi się do tych konkretnych, trwających lub mających w przyszłości ujawnić się skutków nieuczciwej praktyki rynkowej.

Decyzja nakłada na producenta obowiązek opublikowania oświadczenia obejmującego informację o wydanej decyzji stwierdzającej stosowanie przez spółkę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów polegających na deklarowaniu posiadania przez wyroby poziomów właściwości użytkowych, których wyroby te nie posiadały. Treść oświadczenia wymienia nazwy produktów, których dotyczyła nieuczciwa praktyka rynkowa. Oświadczenie nie zawiera jednak – istotnej dla konsumentów i innych odbiorców – informacji o roku produkcji, z której pochodziły dotknięte niezgodnościami produkty<sup>15</sup>. Tekst oświadczenia, które ma podlegać publikacji na stronie internetowej producenta odsyła w tym zakresie do treści decyzji Prezesa UOKiK. Jednak oświadczenie w wersji, którą producent ma opublikować w dziennikach ogólnopolskich nie zawiera tego odesłania. W konsekwencji informacja o niezgodności produktów w wersji, która dotrze do wiadomości konsumentów i innych użytkowników nie będzie zawierała istotnych informacji pozwalających na identyfikację wadliwych produktów, w sposób ułatwiający sformułowanie roszczeń przez konsumentów, na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym lub k.c.

Decyzja nie zawiera również możliwego rozstrzygnięcia odnoszącego się do zobowiązania do zaoferowania konsumentom odkupu produktów. Tymczasem, jak wskazano wcześniej, wyroby budowlane są produktami bardzo trwałymi, o długim (niekiedy kilkudziesięcioletnim) okresie eksploatacji. Tym samym skutki dla konsumentów i innych użytkowników końcowych, wynikające

<sup>15</sup> Okres stosowania praktyki powinien być wskazany w sentencji decyzji (por. Miąsik, 2013).

z niezgodności produktu z zadeklarowanymi parametrami, będą negatywnie oddziaływać na interesy majątkowe konsumentów przez bardzo długi czas. Wyrób budowlany niezgodny z deklaracją właściwości użytkowych, według ustawy o wyrobach budowlanych nie powinien być w ogóle przedmiotem obrotu. Ustawa o wyrobach budowlanych zakłada stosowanie w budownictwie wyłącznie wyrobów zgodnych z deklaracją właściwości użytkowych. W przypadku niektórych wyrobów budowlanych niezgodności produktu z deklarowanymi właściwościami mogą negatywnie wpłynąć na bezpieczeństwo budynków. Wydaje się, że w celu usunięcia trwających skutków nieuczciwej praktyki rynkowej, polegającej na zastosowaniu w budynkach wyrobów budowlanych, dotkniętych istotnymi niezgodnościami i eksploatowanych w długim okresie, należałoby zawrzeć w treści oświadczenia skierowaną do konsumentów ofertę odkupu wadliwych wyrobów budowlanych. Wprawdzie szczegółową regulację zobowiązania do złożenia oferty odkupu zawierają wspomniane wyżej przepisy ustawy o wyrobach budowlanych, jednakże nie ma przeszkód, aby Prezes UOKiK, w ramach własnych kompetencji do zobowiązania do usunięcia trwających skutków naruszenia, na podstawie art. 26 ust. 2 uokik, zobowiązał producenta do odkupienia wyrobu budowlanego na żądanie konsumentów, którzy faktycznie nim władają. Trzeba jednak zauważyć, że zawarte w rozstrzygnięciach Prezesa UOKiK zobowiązanie do zaoferowania odkupu może dotyczyć wyłącznie konsumentów<sup>16</sup>, podczas gdy zobowiązanie nałożone przez organ inspekcji budowlanej może odnosić się również do innych osób.

Zgodnie z art. 26 ust. 2 uokik Prezes Urzędu może określić środki usunięcia trwających skutków naruszenia zbiorowych interesów konsumentów w celu zapewnienia wykonania nakazu, w szczególności zobowiązać przedsiębiorcę do złożenia jednokrotnego lub wielokrotnego oświadczenia o treści i w formie określonej w decyzji. Obowiązek złożenia oświadczenia jest zatem jednym ze środków usunięcia trwających skutków naruszenia wymienionych w ustawie. Sąd Najwyższy zwrócił uwagę, że „zgodnie z przeważającą praktyką, funkcje prewencyjno-wychowawcze obowiązku publikacyjnego uzasadniają potraktowanie go jako instytucji odrębnej od środków usunięcia skutków naruszenia”<sup>17</sup>. Tym bardziej wskazane jest, aby w sprawach wymagających usunięcia trwających skutków, decyzja Prezesa UOKiK określała – obok obowiązku złożenia oświadczenia – również inne środki usunięcia trwających skutków naruszenia, takie jak obowiązek zaoferowania odkupu produktów. W odniesieniu do wyrobów budowlanych o długim okresie eksploatacji, w których stwierdzono istotne niezgodności, środek taki byłby – zgodnie z art. 26 ust. 6 uokik – proporcjonalny do wagi i rodzaju naruszenia oraz konieczny do usunięcia jego skutków<sup>18</sup>. Środek ten mógłby być zastosowany w odniesieniu do produktów, co do których – podobnie jak w omawianej sprawie – przedsiębiorca wycofał pewne partie z obrotu, ale działania te nie okazały się adekwatne do skali naruszenia<sup>19</sup>, ponieważ istotna część wadliwych produktów nie została wycofana i została zakupiona przez konsumentów. Oferta odkupu zakwestionowanych wyrobów mogłaby znaleźć się w treści oświadczenia, do którego publikacji zobowiązuje decyzja Prezesa UOKiK.

<sup>16</sup> Prezes UOKiK jest uprawniony do nakazania usunięcia skutków naruszenia prawa materialnego wyłącznie wobec konsumentów (wyr. SOKiK z 26.01.2010 r., XVII AMA 62/09, Dz. Urz. UOKiK Nr 2, poz. 12) (za: Jurkowska-Gomułka, 2014).

<sup>17</sup> Wyr. SN z 9.04.2015 r., III SK 47/14, Legalis.

<sup>18</sup> Wyjaśnienia dotyczące terminów „wagi naruszenia”, „proporcjonalności”, „konieczności” – zob. A. Jurkowska-Gomułka (2016).

<sup>19</sup> Okoliczności te opisuje z odwołaniem do orzecznictwa A. Jurkowska-Gomułka (2014).

## VI. Nieuczciwa praktyka rynkowa jako podstawa równoległych działań ze strony organów, konsumentów i konkurentów

Zgodnie z art. 12 upnr nieuczciwe praktyki rynkowe stanowią samodzielną podstawę do dochodzenia roszczeń przez organizacje konsumentów lub indywidualnych konsumentów na drodze sądowej.

Nieuczciwe praktyki rynkowe wprowadzające w błąd konsumentów i mogące wpłynąć na decyzję dotyczącą nabycia produktów (np. produktu o określonych właściwościach użytkowych, podczas gdy produkty te nie posiadają cech, ze względu na które zostały zakupione), naruszają interesy nie tylko konsumentów, lecz także konkurentów. Klient pod wpływem fałszywego zapewnienia o jakości towarów podejmuje decyzję o zakupie produktu nieuczciwego wytwórcy, z pokrzywdzeniem interesów producentów, którzy oferują towary odpowiadające zadeklarowanym parametrom. Tym samym niezgodność towaru z deklarowanymi właściwościami jest również czynem nieuczciwej konkurencji, upoważniającym uczciwego przedsiębiorcę do wystąpienia na drogę sądową<sup>20</sup>.

Potencjalnie działania te mogłyby być podjęte równolegle (co nie oznacza, że równocześnie), tj. działania WINB, Prezesa UOKiK oraz postępowania sądowe na podstawie powództw konkurentów i konsumentów. Jak wskazuje D. Miąsik, „to samo zachowanie przedsiębiorcy może być równolegle przedmiotem oceny z punktu widzenia zgodności z przepisami komentowanej ustawy, jak i przepisami innych ustaw, niezależnie od tego, czy przewidują one administracyjny, cywilny lub karny tryb ścigania naruszeń wynikających z nich obowiązków. Dopuszczalność wskazanej powyżej kumulacji wynika z odmienności celów poszczególnych aktów prawnych składających się na prawo konsumenckie oraz sankcji lub roszczeń, z jakimi poszczególne podmioty mogą występować na podstawie różnych przepisów” (Miąsik, 2014).

Powództwa konsumentów lub organizacji konsumenckich dotyczące niezgodności produktów (np. wyrobów budowlanych) z deklarowanymi parametrami należą w Polsce do rzadkości (o ile w ogóle są zgłaszane). Postępowania takie, włączając w to weryfikację jakości produktów byłyby bardzo kosztowne i wymagałyby od organizacji konsumenckich dobrego przygotowania organizacyjnego i finansowego. Sądowe postępowanie dowodowe obejmujące badania próbek towarów, a co za tym idzie powodujące konieczność zaangażowania biegłych sądowych z zakresu badań jakości produktów byłoby kosztowne i długotrwałe.

Wydaje się, że ułatwieniem dla powództw konsumentów lub ich organizacji (podobnie jak organizacji przedsiębiorców) byłaby możliwość odwołania się do dokumentów urzędowych pochodzących z postępowań prowadzonych przez organy nadzoru budowlanego, a publikowanych na stronie [gunb.gov.pl](http://gunb.gov.pl). Możliwość odwołania się do tych dokumentów znacznie uprościłaby postępowanie dowodowe. Powstaje pytanie, czy wystarczające byłyby pojedyncze wyniki badań próbek (w tym próbki kontrolnej) przeprowadzonych przez organy nadzoru, czy też konieczne stałoby się wykazanie powtarzalności nieuczciwych praktyk ujawnianych w kolejnych kontrolach.

<sup>20</sup> Art. 18 w zw. z art. 10 ust. 1 uznk.

## VII. Podsumowanie

Decyzja Prezesa UOKiK z 4 października 2019 r. w sprawie niezgodności płyt styropianowych odegra z pewnością istotną rolę w kształtowaniu odpowiednich standardów na rynku wyrobów budowlanych. Zaangażowanie Prezesa UOKiK w sprawę, w której kontrole i środki stosowane przez organy nadzoru budowlanego nie przyniosły oczekiwanych rezultatów oraz zastosowanie wysokiej kary pieniężnej z pewnością stanowić będzie impuls dla producentów wyrobów z negatywnymi wynikami kontroli do sprawnego poprawienia jakości produkcji.

Ochrona interesów ekonomicznych konsumentów wymaga jednak również wyrównania strat ponoszonych w związku z nabyciem i późniejszą eksploatacją wyrobów budowlanych, w których stwierdzono poważne odstępstwa od deklarowanych właściwości. W postępowaniach administracyjnych i sądowych większy niż dotąd nacisk należałoby położyć na usunięcie trwałych skutków nieuczciwych praktyk, obejmujących odkupienie na żądanie konsumentów (lub użytkowników) wadliwych produktów oraz pokrycia kosztów ich wymiany.

### Bibliografia

- Jurkowska-Gomułka, A. (2016). Komentarz do art. 26. W: A. Piszcz, M. Namysłowska (red.), *Ustawa o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 5.8.2015 r. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck/Legalis.
- Jurkowska-Gomułka, A. (2014). Komentarz do art. 26. W: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck/Legalis.
- Miąsik, D. (2013). Zbiorowe interesy konsumentów, skutki wad sentencji decyzji Prezesa UOKiK. *Internetowy Kwartalnik Antymonopolowy i Regulacyjny*, 1.
- Miąsik, D. (2014). Komentarz do art. 24. W: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck/Legalis.
- Osajda, K. (red.). (2017). *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck/Legalis.
- Rączka, G. (2012). Wprowadzenie do terminologii prawa reklamy. W: M. Namysłowska (red.), *Reklama. Aspekty prawne*. Warszawa: Wolters Kluwer.