

Małe praktyki - duży wpływ

Analiza naruszeń
zbiorowych interesów konsumentów
przez firmy telekomunikacyjne



Polska Sieć
Ekonomii

Raport **Polskiej Sieci Ekonomii** dla Culture Hub
Poland – Fundacja Centrum Kultury Polskiej

Konrad Gliściński
Uniwersytet
Jagielloński

Joanna Szymonek
Uniwersytet
Jagielloński

**Jan Oleszczuk-
Zygmuntowski**
Akademia Leona
Kozmińskiego

Maria Świetlik
Polska Sieć
Ekonomii



Warszawa, marzec 2025

Małe praktyki – duży wpływ. Analiza naruszeń zbiorowych interesów konsumentów przez firmy telekomunikacyjne. Raport Polskiej Sieci Ekonomii dla Culture Hub Poland – Fundacja Centrum Kultury Polskiej

Zespół autorski:

dr Konrad Gliściński, LL.M., Uniwersytet Jagielloński, Katedra Prawa Własności Intelektualnej/Future Law Lab

dr Joanna Szymonek, Uniwersytet Jagielloński

Jan Oleszczuk-Zygmuntowski, Akademia Leona Koźmińskiego

Maria Świetlik, Polska Sieć Ekonomii

Desk research :

Aleksandra Niedźwiedzka-Wardak

Redakcja i korekta:

Maria Świetlik



Polska Sieć
Ekonomii

Wydawca:

Polska Sieć Ekonomii

Warszawa, marzec 2025

ISBN 978-83-974591-1-3

Projekt graficzny i skład:

Spółdzielnia Projektantów TakładNie

Rekomendujemy cytowanie: Gliściński K., Szymonek J., Oleszczuk-Zygmuntowski J., Świetlik M. (2025), Małe praktyki – duży wpływ. Analiza naruszeń zbiorowych interesów konsumentów przez firmy telekomunikacyjne. Polska Sieci Ekonomii dla Culture Hub Poland – Fundacja Centrum Kultury Polskiej

Spis treści

Kluczowe wnioski	5
Wprowadzenie	7
Rozdział I	
Konsumenci czy obywatele? Rola państwa w ochronie praw	11
Rozdział II	
System ochrony konsumentów	
- prawa indywidualne i zbiorowe. Rola UOKiK	14
Rozdział III	
Działania UOKiK dot. telekomunikacji	
- zarys problemu	20
3.1 Rola reemitentów	22
3.2 Rynek rośnie, klienci cierpią	23
Rozdział IV	
Analiza decyzji UOKiK dot. firm telekomunikacyjnych z lat 2020-2024	27
4.1 Pobierania płatności bez wyraźnej zgody konsumenta lub w inny sposób naruszające zbiorowe interesy konsumentów	32
4.2 Niedozwolone postanowienia wzorców umownych lub kształtowanie umów w inny sposób niezgodnie z prawem	37
Niedozwolone klauzule automatycznego przedłużania umów zawartych na czas określony na kolejny czas określony	40
Niedozwolone klauzule umożliwiające jednostronnie modyfikacje umów	43
Niedozwolone warunki umowy uniemożliwiające lub utrudniające abonentowi korzystanie z prawa do zmiany dostawcy usług telekomunikacyjnych	46

4.3 Wprowadzenie w błąd jako nieuczciwa praktyka rynkowa	48
4.4 Pozostałe formy zidentyfikowanych naruszeń	54
Podsumowanie	57
Bibliografia	60
Spis tabel i wykresów	64

Kluczowe wnioski

„Dla mnie, osoby w 70 roku życia, nie do pomyślenia jest, że miły głos w telefonie dzwoni z firmy, która ma na celu oszukanie mnie. I robi to świadomie, bo wie, ile mam lat (prosi o podanie nr. PESEL). Zresztą na wiek może także wskazywać moje imię, które jest zupełnie niedzisiejsze”

Źródło: Decyzja nr RŁO-7/2020 z 8 września 2020 r.

W dobie rosnącego uzależnienia społeczeństwa od usług telekomunikacyjnych, które stały się fundamentalnym elementem codziennego funkcjonowania i realizacji podstawowych praw człowieka, szczególnie istotna jest transparentność działania dostawców tych usług oraz skuteczna ochrona praw konsumentów.

Niniejszy raport stanowi analizę praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów na rynku telekomunikacyjnym w Polsce w latach 2020-2024. Przeanalizowaliśmy decyzje wydane przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), koncentrując się na przypadkach naruszeń dot. dwóch działów PKD: Dział 60. Nadawanie programów ogólnodostępnych i abonamentowych oraz Dział 61. Telekomunikacja.

W omawianym okresie Prezes UOKiK wydał 50 decyzji. Jedna decyzja mogła wskazywać na jedno lub kilka naruszeń, stąd liczba omawianych naruszeń jest większa niż samych decyzji. W 20 przypadkach na firmy telekomunikacyjne nałożono kary pieniężne m.in. za stosowanie klauzul abuzywnych w umowach czy wprowadzanie konsumentów w błąd. Łącznie w badanym okresie UOKiK nałożył kary w kwocie blisko 225 mln zł. Najwyż-

sze kary pieniężne nałożone zostały na firmy: Vectra S.A., CANAL+ Polska S.A., T-Mobile Polska S.A., Polkomtel Sp. z o.o., UPC Polska Sp. z o.o., Telewizja Polsat sp. z o.o., Telestrada S.A., TeleGo sp. z o.o. i Netia S.A.

Z przedstawionych danych wyłania się obraz systematycznych i powtarzalnych naruszeń, które nie mają charakteru incydentalnego, lecz stanowią element strategii biznesowych firm telekomunikacyjnych. Szczególnie niepokojące jest to, że wiele z tych praktyk celowo wykorzystuje dezorientację konsumentek i konsumentów, ich nieuwagę lub brak specjalistycznej wiedzy. Zjawisko to potwierdza tezę o strukturalnej nierównowadze stron w relacjach konsument-przedsiębiorca telekomunikacyjny.

Można również postawić tezę, że firmy telekomunikacyjne wykorzystywały kryzys inflacyjny do osiągnięcia nadzwyczajnych zysków, wprowadzając podwyżki cen pod ogólnikowymi pretekstami „waloryzacji” czy „indeksacji” bez rzeczywistego uzasadnienia ekonomicznego i prawnego.

Model rozwoju gospodarczego zmienia się pod wpływem technologii i innych czynników, ale nie może się to dziać kosztem praw człowieka. Warunkiem sprawiedliwej przyszłości jest zatem zachowanie równowagi między swobodą podejmowania działalności gospodarczej, a ochroną uprawnień uczestniczek i uczestników rynku, w tym konsumentek i konsumentów. Nawet małe naruszenia, powielane w masowej skali, mają znaczący wpływ społeczny. Dlatego skuteczna ochrona praw konsumenckich wymaga sprawnego państwa.

Wprowadzenie

Telekomunikacja jest jedną z kluczowych infrastruktur naszego społeczeństwa. Zależy od niej nie tylko sprawność gospodarki, ale przede wszystkim jakość życia. W epoce, gdy smartfon i szybki internet są oknami na świat – od załatwienia sprawy w urzędzie, przez poszukiwanie pracy, po utrzymywanie relacji z bliskimi – dostęp do usług telekomunikacyjnych należy traktować jako podstawowe prawo. To, co jeszcze dwie dekady temu mogło wydawać się dobrem luksusowym, dziś jest niezbędnym elementem pełnego uczestnictwa w życiu społecznym i gospodarczym – a wręcz warunkiem realizacji praw zapisanych m.in. w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (PDPCz) czy Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPPUE) takich jak np.:

- **prawo wolności opinii i wyrażania jej** (prawo to obejmuje swobodę posiadania niezależnej opinii, poszukiwania, otrzymywania i rozpowszechniania informacji i poglądów wszelkimi środkami, bez względu na granice, art. 19 PDPCz),
- **prawo do edukacji** (art. 14 KPPUE, art. 70 Konstytucji RP),
- **prawo do zrzeszania się** (art. 20 PDPCz, Konwencja nr 87 Międzynarodowej Organizacji Pracy)
- **prawo do swobodnego uczestniczenia w życiu kulturalnym** społeczeństwa, do korzystania ze sztuki (art. 27 PDPCz),
- **prawo do uczestniczenia w postępie nauki** i korzystania z jego dobrodziejstw (art. 27 PDPCz).

Brak dostępu do internetu i mediów elektronicznych może zatem ograniczać możliwość realizacji tych praw, pogłębiając nierówności społeczne.

Telekomunikacja to dziedzina techniki i nauki zajmująca się przesyłaniem informacji na odległość za pomocą różnych środków technicznych, takich jak przewody, fale radiowe, światłowody czy satelity. Informacje te mogą mieć różną postać, np. dźwięk (telefonia), obraz (telewizja), dane (internet) czy tekst (SMS).

Pandemia COVID-19 stanowiła katalizator, który uwypuklił strategiczne znaczenie infrastruktury telekomunikacyjnej i w sposób bezprecedensowy przyspieszył proces cyfrowej transformacji. Wprowadzone w związku z pandemią ograniczenia mobilności i konieczność zachowania dystansu społecznego spowodowały przeniesienie licznych aspektów życia do przestrzeni cyfrowej. Praca zdalna, edukacja online, telemedycyna, e-administracja czy cyfrowa rozrywka stały się codziennością, a nie okazjonalnym udogodnieniem. W szczytowym okresie obostrzeń sanitarnych, to właśnie infrastruktura telekomunikacyjna umożliwiła względną ciągłość procesów gospodarczych, edukacyjnych i społecznych.

Wykluczenie cyfrowe, wynikające z braku dostępu do odpowiedniej infrastruktury, braku umiejętności lub środków finansowych, stało się w okresie pandemii równoznaczne z brakiem dostępu do ważnych obszarów życia społecznego. Doświadczenia z tego okresu ugruntowały przekonanie, że **dostęp do usług telekomunikacyjnych stanowi fundamentalne prawo w społeczeństwie informacyjnym, a zapewnienie powszechnego i przystępnego cenowo dostępu do tych usług powinno stanowić jeden z priorytetów polityki publicznej.**

Zwiększone uzależnienie od usług telekomunikacyjnych wzmocniło asymetrię siły między dostawcami usług a konsumentkami i konsumentami. Skomplikowany, **specjalistyczny język prawniczy**, którym posługują się te firmy w przygotowaniu umów i przedstawianiu swojej oferty, **nachalne kampanie marketingowe, a jednocześnie poczucie, że media elektroniczne „trzeba mieć” to okoliczności, które niejednokrotnie doprowadziły użytkowniczkę i użytkowników do podejmowania decyzji niezgodnych z ich wolą, w oparciu o niepełne lub niejasne informacje.**

Biorąc pod uwagę to znaczenie pandemii COVID-19, niniejsza analiza obejmuje okres od początku pandemii do chwili przygotowania badania, czyli lata 2020-2024. **Analiza decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z tego okresu pozwala ocenić jakie były najczęściej występujące udowodnione naruszenia oraz które firmy się ich dopuszczały.**

Głównym celem niniejszego raportu jest zwiększenie poziomu świadomości konsumentek i konsumentów poprzez:

- wyjaśnienie znaczenia regulacji państwowej w obszarze infrastruktury,
- przybliżenie systemu ochrony konsumentów na rynku telekomunikacyjnym w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem roli Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) jako strażnika zbiorowych interesów konsumentów,
- analiza naruszeń i sankcji nakładanych na szkodzące firmy.

Liczymy, że raport przyczyni się do podniesienia poziomu debaty publicznej na temat realnego stanu naruszeń na rynku telekomunikacyjnym, co przełoży się na wzmocnienie świadomości obec-

nych i przyszłych klientek i klientów w zakresie przysługujących im praw i dostępnych mechanizmów ochrony. Na poziomie systemowym edukacja nie zastąpi jednak sprawnego działania instytucji publicznych, dlatego mamy nadzieję na rozpoczęcie debaty publicznej na temat wzmocnienia roli państwa w regulacji rynków infrastrukturalnych.

Jako Polska Sieć Ekonomii jesteśmy przekonane i przekonani, że **tylko systemowe, spójne rozwiązania regulacyjne mogą zapewnić właściwą ochronę praw człowieka i interesu publicznego w dostępie do usług o charakterze podstawowym**. Tam, gdzie występuje znacząca asymetria interesariuszy, tzn. po jednej stronie stoi indywidualny konsument, a po drugiej duża firma, **państwo musi dbać o równowagę pozycji negocjacyjnej obu stron. Przy tak znaczącej skali działania, z jaką mamy do czynienia na rynku telekomunikacyjnym**, gdzie jedna firma obsługuje setki, tysiące, czy dziesiątki tysięcy użytkowników i użytkowników, **nawet małe praktyki, opisane w niniejszym raporcie, mają duży wpływ społeczny**. Dlatego **zamiast dalszej erozji instytucji chroniących nasze zbiorowe interesy, potrzebujemy rzeczywistej ochrony i realizacji praw** człowieka w obszarze dostępu do infrastruktury krytycznej i usług publicznych.

Konsumenci czy obywatele? Rola państwa w ochronie praw

Na rynku telekomunikacyjnym jednostka występuje w podwójnej roli: jako konsumentka, czy konsument usług oraz jako obywatel, obywatelka korzystająca z infrastruktury o znaczeniu strategicznym. To rozróżnienie ma fundamentalne znaczenie dla zrozumienia zakresu i charakteru ochrony, jaka powinna być zapewniona przez instytucje państwowe:

- jako konsument czy konsumentka jednostka zawiera umowy cywilnoprawne, kierując się indywidualnym interesem i dokonując wyborów w ramach dostępnej oferty rynkowej,
- jednocześnie jako obywatel lub obywatelka jednostka ma prawo oczekiwać, że to państwo zadba o to, by dostęp do kluczowej infrastruktury był powszechny, niedyskryminacyjny i odpowiadający standardom godnego życia w nowoczesnym społeczeństwie.

Instytucje publiczne, stojąc na straży praw, muszą wykraczać poza wąsko rozumianą ochronę konsumencką, dostrzegając szerszy, społeczny wymiar funkcjonowania rynku telekomunikacyjnego. Obywatelskie prawo do komunikacji stanowi fundament społeczeństwa informacyjnego i wymaga systemowych gwarancji ze strony państwa.

Ochrona praw konsumentów stanowi niezbędne uzupełnienie mechanizmów rynkowych, korygując nieuniknione nierównowagi występujące w relacjach między profesjonalnymi przedsiębiorcami a indywidualnymi nabywczykami. Potrzeba tej ochrony wynika z kilku czynników takich jak:

- **asymetria informacji i wiedzy specjalistycznej** – konsumenci mają ograniczony dostęp do informacji o produktach i usługach w porównaniu do przedsiębiorców, zwykle nie posiadają specjalistycznej wiedzy pozwalającej na pełną ocenę oferty,
- **asymetria siły negocjacyjnej** – indywidualna konsumentka ma niewielką siłę przetargową wobec dużych przedsiębiorstw,
- **asymetria kosztów transakcyjnych** – indywidualne dochodzenie roszczeń jest czasochłonne i kosztowne.

Sektor telekomunikacyjny charakteryzuje się wysokim stopniem technicznej złożoności usług oraz skomplikowanymi warunkami umów, dlatego skuteczna ochrona konsumentów tego typu usług ma szczególne znaczenie dla zapewnienia uczciwych praktyk rynkowych.

System ochrony konsumentów opiera się zatem na następujących zasadach¹:

- zasada transparentności – obowiązek dostarczenia konsumentom pełnych, jasnych i zrozumiałych informacji,
- zasada uczciwości – zakaz stosowania nieuczciwych praktyk rynkowych i klauzul abuzywnych,
- zasada równowagi kontraktowej – dążenie do wyrównania pozycji stron w relacjach umownych,
- zasada efektywnej ochrony prawnej – zapewnienie skutecznych mechanizmów dochodzenia roszczeń,
- zasada edukacji konsumenckiej – wspieranie świadomych wyborów poprzez edukację i informację.

¹ Miłkaszewicz, P. (2008). *Obowiązki informacyjne w umowach z udziałem konsumentów na tle prawa Unii Europejskiej*. Wolters Kluwer.

Klauzule abuzywne (niedozwolone postanowienia umowne) to postanowienia umowy zawieranej z konsumentem, które nie zostały indywidualnie uzgodnione, a kształtują jego prawa i obowiązki w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy. Postanowienia takie nie wiążą konsumenta. UOKiK prowadzi rejestr klauzul uznanych za niedozwolone, które nie mogą być stosowane w obrocie konsumenckim.

W praktyce ochrona konsumentów realizowana jest poprzez rozbudowany system regulacji prawnych, które określają minimalne standardy ochrony i nakładają na przedsiębiorców szereg obowiązków (m.in. informacyjnych) oraz zakaz stosowania nieuczciwych praktyk rynkowych. Regulacjom tym towarzyszy nadzór administracyjny sprawowany przez wyspecjalizowane organy państwowe, które monitorują praktyki rynkowe i interweniują w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości. Istotnym elementem systemu jest także kontrola wzorców umownych, pozwalająca eliminować klauzule abuzywne naruszające interesy konsumentów. Uzupełnieniem tych mechanizmów są pozasądowe procedury rozwiązywania sporów, takie jak mediacje czy koncyliacje, które umożliwiają szybsze i mniej kosztowne rozstrzygnięcie konfliktów. Całość systemu dopełnia działalność edukacyjna i informacyjna prowadzona przez instytucje publiczne oraz organizacje pozarządowe, której celem jest podnoszenie świadomości konsumenckiej i promowanie odpowiedzialnych praktyk rynkowych.

System ochrony konsumentów – prawa indywidualne i zbiorowe. Rola UOKiK

Indywidualne prawa konsumenckie dotyczą konkretnej relacji między konsumentem a przedsiębiorcą i obejmują m.in.: **prawo do rzetelnej informacji** o produktach i usługach, **prawo do reklamacji** i dochodzenia roszczeń, **prawo do odstąpienia od umowy zawartej na odległość** czy **prawo do gwarancji i rękojmi**.

Ochrona indywidualnych praw konsumenckich realizowana jest głównie na drodze postępowań cywilnych, przy wsparciu takich instytucji jak powiatowi rzecznicy konsumentów czy organizacje konsumenckie. Ten zakres praw nie jest przedmiotem niniejszego raportu, ale będziemy się także do nich odnosić, aby nakreślić kontekst całego rynku telekomunikacyjnego.

Zbiorowe interesy konsumentów odnoszą się do szerszej kategorii praktyk rynkowych, które mogą naruszać prawa nieokreślonej liczby konsumentów, obecnych lub przyszłych. Te niepożądane praktyki obejmują m.in.:

- stosowanie klauzul abuzywnych,
- praktyki wprowadzające w błąd co do charakteru lub warunków świadczonych usług,
- nieujawnianie istotnych informacji potrzebnych do podjęcia świadomej decyzji rynkowej,
- agresywne lub nieuczciwe praktyki marketingowe.

Ochrona zbiorowych interesów konsumentów realizowana jest przez państwo poprzez działania Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który posiada kompetencje m.in. do prowadzenia postępowań administracyjnych, wydawania decyzji zakazujących określonych praktyk oraz nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorców.

Poniższa tabela przedstawia najważniejsze różnice między ochroną indywidualnych praw konsumenckich a ochroną zbiorowych interesów konsumentów.

Tabela 1. Różnice między ochroną indywidualnych praw konsumenckich a ochroną zbiorowych interesów konsumentów.

Kryterium	Indywidualne prawa konsumenckie	Zbiorowe interesy konsumentów
Charakter prawny	Prywatnoprawny	Publicznoprawny
Podmiot uprawniony do działania	Indywidualny konsument/konsumentka	Organ państwowy (UOKiK)
Tryb ochrony	Postępowanie cywilne	Postępowanie administracyjne
Cel działań	Naprawienie szkody konkretnego konsumenta/konsumentki	Eliminacja nieuczciwych praktyk rynkowych
Sankcje	Odszkodowanie, unieważnienie umowy, zwrot świadczenia	Kary pieniężne, nakaz zaniechania praktyki
Podstawa prawna	Kodeks cywilny, Ustawa o prawach konsumenta	Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów pełni fundamentalną rolę w polskim systemie ochrony konsumentów, dysponując szerokimi kompetencja-

mi do podejmowania działań na rzecz zbiorowych interesów konsumentów. W zakresie ochrony konsumentów UOKiK²:

- prowadzi postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów: przeciwdziała nieuczciwym praktykom rynkowym, eliminuje niedozwolone postanowienia umowne, zwalcza wprowadzające w błąd reklamy i informacje;
- prowadzi rejestr klauzul uznanych za niedozwolone prawomocnym wyrokiem sądu;
- wykonuje kontrolę wzorców umownych stosowanych w obrocie konsumenckim;
- realizuje działania edukacyjno-informacyjne skierowane do konsumentów i przedsiębiorców.

Decyzje administracyjne stanowią podstawowy instrument działania UOKiK, pozwalający na formalne zakończenie postępowania administracyjnego poprzez nakazanie zaniechania określonej praktyki, uznanie jej za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów (NZIK) oraz nałożenie kar finansowych. Decyzje zobowiązujące umożliwiają bardziej elastyczne rozwiązanie problemu, w ramach którego przedsiębiorca sam proponuje zmiany w swoich praktykach oraz sposoby usunięcia negatywnych skutków naruszeń, a UOKiK w zamian odstępuje od nałożenia kary pieniężnej, zachowując jednocześnie możliwość kontroli realizacji zobowiązania. Wystąpienia i wyjaśnienia pozwalają na mniej formalną interwencję w przypadku naruszeń mniejszej wagi lub wątpliwości interpretacyjnych, umożliwiając UOKiK sygnalizowanie problematycznych praktyk i przedstawianie rekomendacji przedsiębiorcom bez konieczności wszczynania pełnego postępowania administracyjnego. Wreszcie, badania rynku i raporty służą systematycznej analizie problematycznych obszarów

² Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.).

rynku, identyfikacji niekorzystnych trendów oraz formułowaniu rekomendacji i propozycji zmian prawnych, które mogą przyczynić się do lepszego funkcjonowania danego sektora i wzmocnienia ochrony konsumentów.

Powiatowi i miejscy rzecznicy konsumentów, działający w ramach UOKiK, stanowią pierwszą linię wsparcia dla konsumentów na poziomie lokalnym, oferując bezpłatne poradnictwo i informację prawną. Informują o przysługujących prawach i wspierają konsumentki w przygotowaniu pism, także procesowych, formułowaniu argumentacji prawnej, a w szczególnie istotnych sprawach mogą nawet wytaczać powództwa na rzecz konsumentów. Kontakt z nimi możliwy jest przez stronę www prowadzoną przez UOKiK.

System ochrony praw konsumenckich w Polsce nie ogranicza się jedynie do działalności UOKiK. Możemy także skorzystać z szeregu innych instytucji i mechanizmów, które oferują bardziej bezpośrednią pomoc w indywidualnych sprawach. Poniżej przedstawiamy najważniejsze elementy tego systemu, które stanowią uzupełnienie działań Prezesa UOKiK i tworzą kompleksową sieć ochrony praw konsumenckich.

Sądy również odgrywają istotną rolę w systemie ochrony praw konsumenckich, stanowiąc ostateczną instancję rozstrzygającą indywidualne spory między konsumentami a przedsiębiorcami. To właśnie na drodze sądowej konsumenci mogą dochodzić swoich roszczeń związanych z wadliwymi produktami, niewykonaniem lub nienależytym wykonaniem usług czy stosowaniem klauzul abuzywnych w umowach. Sądy przeprowadzają zarówno indywidualną kontrolę wzorców umownych w konkretnych sprawach, jak i abstrakcyjną kontrolę wzorców, która pozwala na wyeliminowanie z obrotu niedozwolonych klauzul niezależnie od tego, czy wyrządziły one szkodę konkretnemu konsumentowi. Wydanie przez sąd orzeczenia o nieważności klauzuli abuzywnej skutkuje wpisaniem jej do

rejestr klauzul niedozwolonych prowadzonego przez UOKiK, co zakazuje jej stosowania przez wszystkich przedsiębiorców w relacjach z konsumentami.

Inspekcja Handlowa to wyspecjalizowany organ kontroli państwowej działający pod zwierzchnictwem wojewodów oraz UOKiK, realizujący kompleksowe zadania w zakresie ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa. Jej działalność obejmuje kontrolę legalności i rzetelności działania przedsiębiorców, badanie jakości i bezpieczeństwa produktów wprowadzanych do obrotu, a także weryfikację oznakowania i dokumentacji towarów. Prowadzona przez Inspekcję mediacja w sporach konsumenckich stanowi szybką i bezpłatną alternatywę dla postępowania sądowego. Inspektoraty współpracują ściśle z UOKiK, przekazując informacje o wykrytych nieprawidłowościach, które mogą stanowić podstawę do wszczęcia postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów, tworząc w ten sposób spójny system monitorowania rynku.

Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE) pełni rolę wyspecjalizowanego regulatora sektora telekomunikacyjnego, łącząc funkcje nadzorcze wobec operatorów z bezpośrednim zaangażowaniem w ochronę użytkowników usług telekomunikacyjnych. UKE odpowiada za kompleksową regulację rynku telekomunikacyjnego, zarządzając ograniczonymi zasobami częstotliwości i numeracji, monitorując jakość świadczonych usług oraz promując rozwój konkurencji. W kontekście ochrony konsumentów UKE prowadzi postępowania mediacyjne i procedury pozasądowego rozwiązywania sporów konsumenckich oraz działania edukacyjne i informacyjne.

Praw konsumenckich w relacjach z podmiotami spoza Polski można dochodzić przy wsparciu Europejskiego Centrum Konsumenckiego (ECK) w Polsce, które udziela pomocy i porad dla konsumentów

w UE, Norwegii i Islandii. Sieć ECK zrzesza instytucje chroniące prawa konsumentów w 29 państwach (w Polsce jest to UOKiK).

Organizacje konsumenckie, takie jak Federacja Konsumentów czy Stowarzyszenie Konsumentów Polskich, są częścią tzw. społeczeństwa obywatelskiego. Ich działalność koncentruje się na prowadzeniu bezpłatnego poradnictwa, podejmowaniu interwencji u przedsiębiorców w indywidualnych sprawach oraz reprezentowaniu interesów konsumentów w postępowaniach sądowych. Organizacje te prowadzą również szeroką działalność edukacyjną. Szczególnie cenna jest ich rola rzecznicza, polegająca na identyfikowaniu systemowych problemów konsumenckich, inicjowaniu zmian prawnych oraz uczestnictwie w konsultacjach społecznych dotyczących projektów aktów prawnych. Dzięki niezależności od struktur państwowych i bliskim kontaktom z konsumentami, organizacje te często jako pierwsze identyfikują nowe problemy i zagrożenia na rynku, przyczyniając się do szybszej reakcji systemu ochrony konsumentów.

Działania UOKiK dot. telekomunikacji – zarys problemu

Infrastruktura telekomunikacyjna, podobnie jak energetyczna czy transportowa, należy do kategorii infrastruktury krytycznej państwa. Jej sprawne funkcjonowanie warunkuje nie tylko indywidualny dobrobyt obywateli, ale także bezpieczeństwo narodowe, spójność społeczną oraz konkurencyjność gospodarki.

Klasyczna praca Bretta M. Frischmanna (2012) *Infrastructure: The social value of shared resources* (pol. *Infrastruktura. Wartość społeczna współdzielonych zasobów*) poświęcona infrastrukturze definiuje ją jako zasób, który może być naraz używany przez wiele osób. **Infrastruktura to „współdzielony środek do wielu celów”, czyli wspólna podstawa do działania różnorodnych aktorów życia społecznego i gospodarczego** — firm prywatnych, sektora publicznego, społeczeństwa obywatelskiego. Dzięki efektom sieciowym, czyli wartości rosnącej wraz z liczbą połączeń i użytkowników, infrastruktura zwiększa swoją użyteczność przez otwieranie dostępu i nowe interakcje. Drugą stroną tego medalu jest jednak niebezpieczeństwo związane z ciążeniem sieciowej infrastruktury ku monopolizacji i powstaniem tzw. monopolu naturalnego.

Monopol naturalny to sytuacja rynkowa, w której jedna firma lub organizacja dominuje na rynku, wykorzystując korzyści płynące z efektu sieciowego. W utrzymaniu pozycji monopolu naturalnego na korzyść monopolisty działają wysokie koszty początkowe (potencjalna konkurencja musiałaby ponieść duże inwestycje w infrastrukturę, np. budowę

sieci energetycznej) oraz geometryczne (lub wykładnicze) korzyści uzyskiwane z przyłączenia każdego kolejnego użytkownika do raz wybudowanej sieci.

Typowe przykłady monopolu naturalnych to usługi takie jak dostarczanie energii elektrycznej, wodociągi i kanalizacja, koleje, usługi telekomunikacyjne. **Ze względu na ryzyko nadużycia pozycji monopolisty (np. zawyżanie cen, ograniczanie dostępności usług), monopol naturalny jest często regulowany przez państwo.** Regulacje mogą przyjmować formę ustalania cen maksymalnych, kontroli jakości świadczonych usług, czy tworzenia państwowych przedsiębiorstw odpowiedzialnych za świadczenie usług w tych sektorach.

Współcześnie rola państwa jako regulatora wykracza znacznie poza klasyczne interwencje rynkowe – staje się ono gwarantem dostępności, jakości oraz uczciwych zasad korzystania z usług o charakterze podstawowym.

Nasze postrzeganie infrastruktury zmieniało się w czasie, co świetnie obrazuje historia elektryfikacji. Niegdyś to fabryki inwestowały we własne generatory, zaś na przełomie XIX i XX wieku prywatne elektrownie uzależniały od siebie mieszkańców miast. **Dziś jednak jest oczywiste, że na rynkach infrastrukturalnych musi być obecny państwowy regulator, stojący na straży praw i wartości.** W przypadku wielu typów infrastruktury to samo państwo czy samorządy świadczą takie usługi.

W strukturze rynku telekomunikacyjnego wyróżnić można kilka wzajemnie powiązanych segmentów: telefonię stacjonarną, telefonię mobilną, dostęp do internetu (stacjonarny i mobilny), usługi transmisji danych oraz rynek mediów elektronicznych. Każdy z tych

segmentów charakteryzuje się specyficzną dynamiką rozwoju, strukturą konkurencyjną oraz uwarunkowaniami technologicznymi, tworząc złożony ekosystem wzajemnych zależności i oddziaływań. Telekomunikacja wykracza zatem daleko poza tradycyjne usługi telefoniczne, integrując obecnie usługi transmisji głosu, danych, obrazu oraz różnorodnych treści multimedialnych. Regulacja rynku telekomunikacyjnego to zatem nie tylko kwestia efektywności ekonomicznej, ale przede wszystkim zagadnienie sprawiedliwości społecznej i realizacji praw człowieka.

3.1 Rola reemitentów

Szczególną rolę w tym ekosystemie odgrywają reemitenci, czyli podmioty zajmujące się rozpowszechnianiem programów telewizyjnych i radiowych pochodzących od nadawców pierwotnych.

Reemitenci funkcjonujący głównie jako operatorzy telewizji kablowych, satelitarnych lub internetowych (IPTV). Ich działalność obejmuje nie tylko techniczną redystrybucję sygnału, ale również komponowanie pakietów programowych, negocjowanie warunków z nadawcami oraz świadczenie usług dodatkowych, takich jak telewizja na żądanie czy dostęp do platform streamingowych.

Reemitenci stanowią istotne ogniwo łańcucha wartości w sektorze mediów elektronicznych. Z jednej strony zapewniają dostęp do treści audiowizualnych dla milionów gospodarstw domowych, z drugiej stanowią potencjalne źródło przychodów dla twórczyń i twórców, co z kolei może przekładać się na rozwój działalności twórczej, edukacyjnej, naukowej, informacyjnej i sektora kreatywnego. Działalność reemitentów ma jednak nie tylko wymiar ekonomiczny, bo dostępność i jakość ich oferty ma wpływ na realizację wspomnianych we wprowadzeniu praw człowieka, takich jak prawo do uczestnictwa w kulturze, dostęp do sztuki, informacji, czy osiągnięć nauki.

W polskich realiach rynkowych reemitenci najczęściej funkcjonują jako część większych grup telekomunikacyjnych, oferujących zintegrowane pakiety usług (telefonia, internet, telewizja), co prowadzi do istotnych współzależności między poszczególnymi segmentami rynku. Świadczy to o daleko posuniętych procesach integracji i koncentracji rynkowej. Dlatego chcąc zrozumieć lepiej „telekomy”, trzeba rozumieć „reemitentów” – i vice versa.

3.2 Rynek rośnie, klienci cierpią

„Jestem osobą starszą, mam 90 lat. (...) Jestem osobą słabo widzącą, mieszkam sama i nie miał mi kto przeczytać tej umowy, która była napisana drobnym pismem, zostałam tylko poinformowana, gdzie mam podpisać”

Źródło: Decyzja nr RŁO-7/2020 z 8 września 2020 r.

„Jestem ufną i szczerą emerytką i do tej pory byłam przekonana, że nagrywane rozmowy i zapewnienia przez telefon mają moc prawną”

Źródło: Decyzja nr RŁO 7/2020 z 8 września 2020 r.

Od lat najważniejszą kategorią poradnictwa udzielanego przez rzeczników konsumentów są porady w branży telekomunikacyjnej i niestety jest to problem spotykany w całej Europie. **Skargi na działania firm telekomunikacyjnych stanowią, wg danych UOKiK, ponad ¼ wszystkich porad**³. Konsumenci i konsumentki zgłaszają się ze skargami w sprawie telekomunikacji nawet częściej niż w sprawach z zakresu usług finansowych czy mediów (wody, prądu czy gazu).

³ Dane za Borkowski, Czaplinski i Kapnik, 2019, s. 23-27.

Tabela 2. Liczba porad udzielonych przez rzeczników konsumentów w I. 2012-2017 r. z podziałem na branże

stara klasyfikacja	2012	2013	2014	2015	2016	nowa klasyfikacja	2017
usługi telekomunikacyjne	51 487	53 542	53 280	54 874	54 646	usługi telekomunikacyjne	47 072
usługi związane z dostawą energii, gazu, ciepła, wody oraz wywozem nieczystości	15 375	15 927	21 720	27 969	27 472	sektor energetyczny i wodny	29 376
usługi finansowe	24 126	23 251	23 089	22 078	20 177	finansowe	17 419
usługi ubezpieczeniowe	11 965	13 264	19 261	14 915	16 077	ubezpieczeniowe	11 678
usługi windykacyjne	8 528	9 818	10 767	13 000	12 280		
usługi remontowo-budowlane	14 795	13 144	13 510	12 329	11 892	bieżąca konserwacja, utrzymanie domu, drobne naprawy, pielęgnacja	11 508
						związane z rynkiem nieruchomości	4 237
						konserwacja i naprawa pojazdów i innych środków transportu	5 239
						pocztowe i kurierskie	4 005
						transportowe	3 110
						turystyka i rekreacja	7 261
						inne	26 278
usługi razem	194 066	189 003	204 512	210 015	206 584	usługi razem	174 936

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Borkowski, Czaplinski i Kapnik, 2019, s. 23-26.

Najczęściej pojawiające się tematy skarg lub interwencji rzeczników w tej branży to:

- niejasne warunki umowy,
- manipulowanie usługami i rabatami,
- zatajanie kar umownych i bezpodstawne ich nakładanie,
- rozbieżności między rozmowami sprzedażowymi czy umowami ustnymi a warunkami pisemnych umów i aneksów,
- zmiana warunków umowy w trakcie jej trwania,
- uruchamianie dodatkowych usług bez zgody klientów,
- zawyżone rachunki,
- utrudnianie zgłaszania skarg, roszczeń gwarancyjnych.

Warto podkreślić szczególnie nieetyczny wymiar obierania sobie za cel przez firmy telekomunikacyjne i reemitentów osób szczególnie narażonych na skrzywdzenie. Sprawozdanie z działań powiatowych i miejskich rzeczników UOKiK za 2017 r. podkreśla, że

„nieuczciwe praktyki przedsiębiorców miały na celu wykorzystanie łatwości i zaufania przede wszystkim osób starszych, które w podstępny sposób były nakłaniane do zmiany dotychczasowego dostawcy usług telekomunikacyjnych”⁴.

⁴ Op.cit. s. 27.

W dalszej części raportu dowiadujemy się, że starsi konsumenci byli wprowadzani w błąd przez przedstawicieli handlowych, którzy podawali się za reprezentantów dotychczasowego dostawcy usług, w rzeczywistości nakłaniając do zawarcia umowy z nowym

dostawcą. Co więcej, nie pozostawiali kopii podpisanych dokumentów, co skutkowało m.in. utrudnieniem lub nawet uniemożliwieniem odstąpienia od umowy w ustawowym terminie. Ponadto nie informowali o opłatach, jakie trzeba będzie ponieść w przypadku zerwania tak zawartej umowy.

W 2017 r. po raz pierwszy zanotowano spadek liczby skarg, który może sugerować poprawę sytuacji. UOKiK ten zaobserwowany spadek tłumaczył nowymi regulacjami oraz skutecznymi działaniami administracyjnymi. Niestety, nie dysponujemy nowszymi danymi ani raportami o działalności powiatowych i miejskich rzeczników dotyczącymi usług telekomunikacyjnych⁵, a więc od czasu ostatniego raportu z 2019 r. nie możemy zweryfikować, czy istotnie mamy do czynienia z ucywilizowaniem działalności firm telekomunikacyjnych.

⁵ W odpowiedzi na nasze zapytanie o nowsze opracowania działań rzeczników Departament Prawny UOKiK poinformował, że „Prezes UOKiK aktualnie nie sporządza zbiorczych opracowań na podstawie wysłanych do Urzędu sprawozdań Rzeczników Konsumentów z całej Polski” (pismo z dn. 7 marca 2025 r., nr sprawy DPR-WSP.0143.411.2025. PC, nie publikowane).

Analiza decyzji UOKiK dot. firm telekomunikacyjnych z lat 2020-2024

W niniejszym rozdziale przedstawiamy analizę decyzji wydanych przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), koncentrując się na przypadkach naruszeń praw konsumentów i nieuczciwych praktyk rynkowych z obszaru usług telekomunikacyjnych. Omawiane decyzje zostały wydane w latach 2020-2024 i obejmują dwa działy PKD: **Dział 60. Nadawanie programów ogólnodostępnych i abonamentowych oraz Dział 61. Telekomunikacja**. Analizowane decyzje UOKiK opierają się na różnych podstawach prawnych, w tym na ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów⁶, ustawie o prawach konsumenta⁷, Kodeksie Cywilnym, Prawie telekomunikacyjnym⁸ i ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym⁹.

W omawianym okresie Prezes UOKiK wydał 50 decyzji¹⁰. Jedna decyzja mogła wskazywać na jedno lub kilka naruszeń, stąd liczba omawianych naruszeń jest większa niż samych decyzji.

⁶ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.).

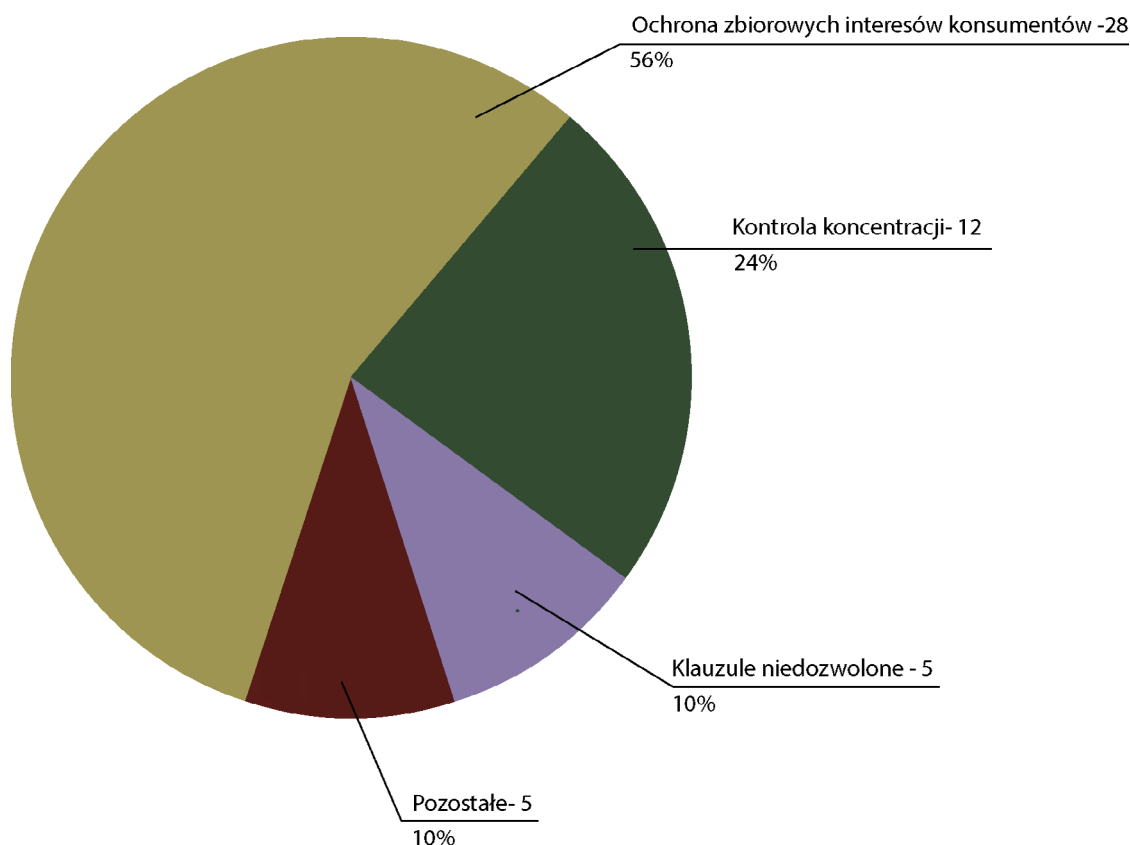
⁷ Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz.U. z 2014 r., poz. 827).

⁸ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800).

⁹ Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 171, poz. 1206 z późn. zm).

¹⁰ Wszystkie omawiane decyzje dostępne są na portalu internetowym prowadzonym przez UOKiK pod adresem: https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf.

Wykres 1. Liczba decyzji dot. danego typu badanej praktyki



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy decyzji UOKiK.

W przypadku 15 decyzji doszło do wydania tzw. decyzji zobowiązującej¹¹. Jest to decyzja Prezesa UOKiK, która pozwala na szybkie zakończenie postępowania w sprawach dot. naruszeń zbiorowych interesów konsumentów. Przedsiębiorca zobowiązuje się do podjęcia działań naprawczych, takich jak zmiana praktyk rynkowych czy poinformowanie klientów o naruszeniach – a w zamian nie jest obciążany karą pieniężną. Decyzja tego typu pozwala szybko przywrócić zgodność z prawem i uniknąć długiego postępowania administracyjnego. Dzięki temu konsumentki i konsumenci szybciej otrzymują skuteczną ochronę, a przedsiębiorca unika kosztów sporów sądowych. UOKiK stosuje to rozwiązanie w przypadkach, gdy istnieje uzasadnione podejrzenie naruszenia prawa, a podjęte zobowiązania skutecznie eliminują negatywne konsekwencje dla klientek i klientów¹².

¹¹ Por.: art. 28 Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.).

¹² Por. szerzej: Piszcz, A. (2025). Komentarz do art. 28. W: A. Jurkowska-Gomułka i A. Piszcz (red.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz. C.H. Beck.

Kolejną grupę (12 decyzji) stanowiły decyzje dotyczące kontroli koncentracji – we wszystkich badanych przypadkach UOKiK nie dopatrył się naruszenia. W kilku przypadkach UOKiK nałożył **kary za nieudzielenie informacji, udzielenie nieprawdziwych informacji lub opóźnienie w przekazaniu informacji** związanych z toczącym się wobec przedsiębiorstwa postępowaniem. W pozostałych analizowanych przypadkach doszło do wydania **decyzji stwierdzających naruszenia zbiorowych interesów konsumentów (12 decyzji)**, czy o **uznaniu postanowień wzorca umowy za niedozwolone (pięć decyzji)**.

Prezes UOKiK wydawał decyzje stwierdzające naruszenie zbiorowych interesów konsumentów (NZIK), gdy udowodniono, że doszło do naruszenia przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. W tych decyzjach Prezes UOKiK uznawał daną praktykę za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów oraz **nakładał na przedsiębiorców obowiązek zaniechania jej stosowania**. W ramach wydanych decyzji **Prezes UOKiK określał również środki mające na celu usunięcie skutków naruszenia**, np. zobowiązywał przedsiębiorców do publikacji odpowiednich oświadczeń lub udostępnienia decyzji na ich koszt. W przypadkach rażącego naruszenia przepisów nakładał także kary pieniężne. Decyzje te różniły się od decyzji zobowiązujących, ponieważ miały charakter sankcyjny i wymagały jednoznacznego potwierdzenia naruszenia, a nie jedynie podjęcia przez przedsiębiorcę zobowiązań naprawczych.

Decyzje o uznaniu postanowień wzorca umowy za niedozwolone Prezes UOKiK wydawał, gdy stwierdzał naruszenie zakazu określonego w art. 23a ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów¹³. Przepisy prawa wymagają, aby w przypadku takich decyzji przytoczyć treść **klauzul uznawanych za sprzeczne z prawem** oraz dokonać analizy ich wpływu na interesy konsumentów. **Postanowienia te były oceniane**

¹³ Por. szerzej: Pacuła, K. (2025). Komentarz do art. 23b. W: A. Jurkowska-Gomułka i A. Piszcz (red.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz. C.H. Beck.

pod kątem ich jednostronności, braku indywidualnego uzgodnienia oraz sprzeczności z dobrymi obyczajami. Po wydaniu decyzji postanowienia uznane za niedozwolone przestają wiązać konsumentów i są traktowane tak, jakby nigdy nie znalazły się w umowie. W takich decyzjach przedsiębiorcy byli również zobowiązani do poinformowania konsumentów o fakcie wydania takiej decyzji oraz jej skutkach. W niektórych przypadkach Prezes UOKiK nakładał obowiązek publikacji decyzji na koszt przedsiębiorcy. Co istotne **sądy powszechne są związane tymi rozstrzygnięciami**, co ma na celu eliminowanie nieuczciwych zapisów umownych i ochronę praw konsumentów.

W 20 przypadkach UOKiK zdecydował się także nałożyć karę pieniężną. Prezes UOKiK nakładał kary pieniężne na przedsiębiorców, gdy stwierdzał naruszenie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Sankcje były wymierzane m.in. **za stosowanie klauzul abuzywnych w umowach czy wprowadzanie konsumentów w błąd.** Kary były również nakładane w przypadkach **co najmniej nieumyślnego naruszenia prawa, jeśli prowadziło ono do negatywnych skutków dla konsumentów.** Wysokość kar nakładanych przez UOKiK powiązana jest z obrotem firmy i jej wysokość nie może przekroczyć 10% jego sumy¹⁴. Przy ustalaniu wysokości kary Prezes UOKiK uwzględniał zarówno okoliczności łagodzące, takie jak dobrowolne usunięcie skutków naruszenia czy podjęcie działań naprawczych, jak i okoliczności obciążające, np. celowe utrudnianie postępowania. Analizował także wpływ naruszenia na przebieg postępowania wyjaśniającego oraz zakres szkód wyrządzonych konsumentom. **Łącznie w badanym okresie UOKiK nałożył kary na 17 firm na łączną kwotę blisko 225 mln zł. Wysokość kar wahała się od 29 963 zł do 68 457 916 zł.**

¹⁴ Art. 106 pkt 1 Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów: „Prezes Urzędu może nałożyć na przedsiębiorcę, w drodze decyzji, karę pieniężną w wysokości nie większej niż 10% obrotu osiągniętego w roku obrotowym poprzedzającym rok nałożenia kary”. W przypadku podania nieprawdziwych danych, nieudzielenia informacji i podobnych naruszeniach limit ten wynosi 3% obrotu (por. art. 106 pkt 3).

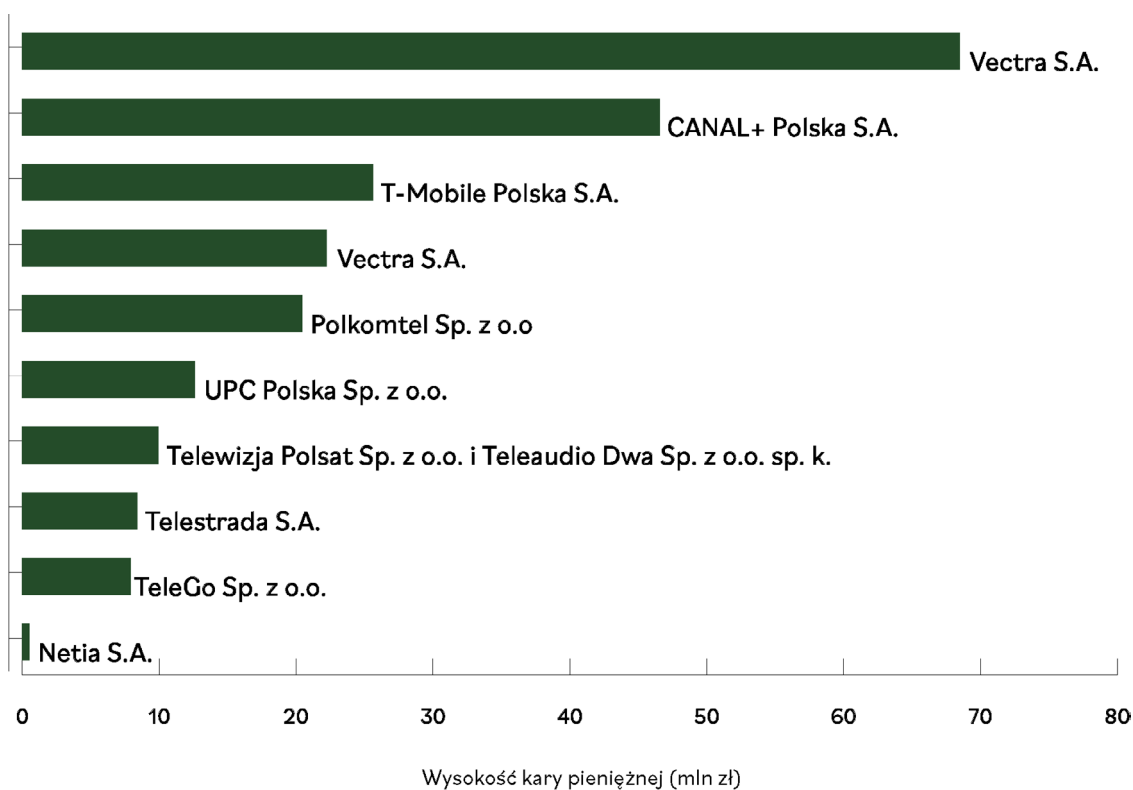
Tabela 3. Dziesięć najwyższych łącznych kar pieniężnych za naruszenia na rynku telekomunikacyjnym

Nazwa firmy	Wysokość kary pieniężnej
Vectra S.A. z siedzibą w Gdyni	68 457 916 zł
CANAL+ Polska SA z siedzibą w Warszawie	46 557 853 zł
T-Mobile Polska S.A. z siedzibą w Warszawie	25 623 957 zł
Vectra S.A. z siedzibą w Gdyni	22 231 676 zł
Polkomtel Sp. z o.o z siedzibą w Warszawie	20 433 226 zł
UPC Polska Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie	12 585 082 zł
Telewizja Polsat Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie i Teleaudio Dwa Sp. z o.o. Sp. k. z siedzibą w Warszawie	9 946 187 zł ¹⁵
Telestrada S.A. z siedzibą w Warszawie	8 414 408 zł
TeleGo Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie	7 906 554 zł
Netia S.A. z siedzibą w Warszawie	500 000 zł (dwukrotnie)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy decyzji UOKiK, kwoty kar są sumą kar pieniężnych nałożonych na firmę w danej decyzji; odpowiednio decyzje nr: DOZIK-9/2024, DOZIK-21/2023, DOZIK-20/2023, RBG-15/2022, DOZIK-3/2020, DOZIK-13/2022, DOZIK-17/2023, RLU-4/2020, DOZIK-11/2021, RKR-2/2023, RLU-1/2022

¹⁵ Z tego kary pieniężne dla Telewizji Polsat wynosiły 5 961 870 zł oraz 3 596 048 zł, a dla Teleaudio Dwa 251 656 zł oraz 136 613 zł.

Wykres 2. Dziesięć najwyższych łącznych kar pieniężnych za naruszenia na rynku telekomunikacyjnym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy decyzji UOKiK, kwoty kar są sumą kar pieniężnych nałożonych na firmę w danej decyzji; odpowiednio decyzje nr: DOZIK-9/2024, DOZIK-21/2023, DOZIK-20/2023, RBG-15/2022, DOZIK-3/2020, DOZIK-13/2022, DOZIK-17/2023, RLU-4/2020, DOZIK-11/2021, RKR-2/2023, RLU-1/2022

Nakładane kary miały na celu przywrócenie zgodności działań przedsiębiorców z prawem oraz ochronę konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi.

W ramach niniejszego raportu przeanalizowaliśmy szczegółowo decyzje dotyczące naruszeń praw konsumenckich, prezentujemy je poniżej według przyjętej przez nas klasyfikacji.

4.1 Pobierania płatności bez wyraźnej zgody konsumenta lub w inny sposób naruszające zbiorowe interesy konsumentów

Pierwszą grupą analizowanych decyzji były te dotyczące niezgodnego z prawem pobierania opłat od kon-

sumentów. **Art. 10¹⁶ ustawy o prawach konsumenta chroni konsumenta przed dodatkowymi opłatami narzucanymi przez przedsiębiorcę bez jego wyraźnej zgody, często w sposób nieprzejrzysty lub wykorzystujący nieuwagę.** Stanowi on implementację art. 22 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów. **Przepis wymaga, aby wszystkie koszty były jasno określone najpóźniej w momencie zawarcia umowy, w sposób który zapewnia przejrzystość i pełną informację. Zakazuje także stosowania domyślnych opcji skutkujących automatycznym naliczeniem opłat,** co przeciwdziała wprowadzaniu konsumenta w błąd. Każda dodatkowa opłata musi być wyraźnie zaakceptowana przez konsumenta, a ryzyko niezgodzonych kosztów spoczywa na przedsiębiorcy¹⁷.

Do tej samej kategorii zaliczyliśmy również inne przypadki pobierania opłat naruszających zbiorowe interesy konsumentów. Przykładowo art. 11 ustawy o prawach konsumenta wskazuje, że w przypadku, w którym przedsiębiorca wskazuje numer telefonu przeznaczony do kontaktowania się z nim w sprawie zawartej umowy, **opłata dla konsumenta za połączenie z tym numerem nie może być wyższa niż opłata za zwykłe połączenie głosowe.**

UOKiK wydał w omawianym okresie osiem decyzji dotyczących pobierania płatności bez wyraźnej zgody konsumenta, które dotyczyły 31 przypadków tego typu naruszenia. Siedem decyzji było decyzjami zobowiązującymi, a w jednym przypadku została nałożona kara pieniężna.

¹⁶ Art. 10 ust. 1. Najpóźniej w chwili wyrażenia przez konsumenta woli związania się umową przedsiębiorca ma obowiązek uzyskać wyraźną zgodę konsumenta na każdą dodatkową płatność wykraczającą poza uzgodnione wynagrodzenie za główne obowiązki umowne przedsiębiorcy.

ust. 2. Jeżeli przedsiębiorca nie otrzymał wyraźnej zgody konsumenta, lecz założył jej istnienie przez zastosowanie domyślnych opcji, które konsument musi odrzucić w celu uniknięcia dodatkowej płatności, konsument ma prawo do zwrotu uiszczonych płatności dodatkowej.

¹⁷ Por.: Macierzyńska-Franaszczyk, E. (2025). Komentarz do art. 10. W: M. Pecyna (red.), Ustawa o prawach konsumenta. Komentarz. C. H. Beck.

Tabela 4. Decyzje dotyczące pobierania płatności (opłat) bez wyraźnej zgody konsumenta lub w inny sposób naruszające zbiorowe interesy konsumentów

Opis naruszenia	Nr decyzji	Liczba stwierdzonych decyzji przypadków wystąpienia danej praktyki (punkt sentencji decyzji)	Charakter decyzji	Czy UOKiK nałożył karę (wysokość)?	Czy została stwierdzona umyślność naruszenia?	Czy nastąpiło odwołanie?
Pobieranie płatności bez wyraźnej zgody konsumenta	RKR-13/2021	6 (I.1.-I.6)	decyzja zobowiązująca	nie	nie dotyczy	nie
	RKR-1/2023	3 (I.1.-I.3.)	decyzja zobowiązująca	nie	nie dotyczy	nie
	RŁO-7/2020	1 (I.2.)	decyzja zakazująca stosowania praktyki NZIK	tak 75 289 zł	tak	tak
	DOZIK-20/2020	1 (I)	decyzja zobowiązująca	nie	nie dotyczy	nie
	DOZIK-4/2022	7 (I.1.-I.7.)	decyzja zobowiązująca	nie	nie dotyczy	nie
	DOZIK-7/2022	9 (I.1.-I.9.)	decyzja zobowiązująca	nie	nie dotyczy	nie
	RKR-3/2023	1 (I)	decyzja zobowiązująca	nie	nie dotyczy	nie
	RKR-4/2023	3 (I.1.-I.3)	decyzja zobowiązująca	nie	nie dotyczy	nie
w sumie:		31		75 289 zł		
Pozostałe						
Pobieranie za wyższej opłaty za połączenie z przedsiębiorcą	DOZIK-8/2023	1 (I.1.)	decyzja zobowiązująca	nie	nie dotyczy	nie

Naliczanie niezgodnie z prawem opłat dodatkowych (np. za diagnozę sprzętu w ramach postępowania reklamacyjnego)	DOZIK-8/2023	1 (I.2.)	decyzja zobowiązująca	nie	nie dotyczy	nie
	DOZIK-8/2021	1 (IV)	decyzja zakazująca stosowania praktyki NZIK	tak 62 261 zł	umyślność	nie
Świadczenie na rzecz konsumentów usług o podwyższonej opłacie	DOZIK-2/2021	1 (I.1.1.)	decyzja zobowiązująca	nie	nie dotyczy	nie
w sumie:		4		62 261 zł		
łącznie:		35		137 550 zł		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy decyzji UOKiK

Przykład 1

Jedna z decyzji¹⁸ dotyczyła działalności, która polegała na **aktywowaniu usług dodatkowych bez uzyskania jasnej i wyraźnej zgody konsumentek i konsumentów, co prowadziło do obciążenia ich dodatkowymi kosztami** za usługi, których osoby te mogły nie chcieć lub na które nie wyraziły świadomej zgody.

Usługą główną oferowaną przez firmę były usługi telekomunikacyjne takie jak dostęp do internetu stacjonarnego lub mobilnego, dostęp do internetu stacjonarnego wraz z telewizją, telefonia stacjonarna oraz komórkowa. Do podstawowych obowiązków firmy należało zapewnienie transmisji danych, dostępu do programów telewizyjnych oraz umożliwienie wykonywania połączeń telefonicznych i wysyłania wiadomości. Usługi dodatkowe miały charakter wzbogacający i subsydiarny względem usług głównych. Przykłady usług dodatkowych obejmowały:

- oprogramowanie antywirusowe chroniące urządzenia,

¹⁸ Decyzja nr RKR-13/2021 z dnia 30.12.2021 r.

- usługę identyfikacji numeru dzwoniącego,
- dostęp do kanałów w jakości HD,
- usługi nagrywania programów telewizyjnych.

Powyższe **usługi nie były niezbędne do realizacji umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych** (i mogły być dezaktywowane przez konsumenta w dowolnym momencie). Co więcej, **aktywacja usług dodatkowych często stanowiła warunek konieczny do zawarcia umowy na warunkach promocyjnych, co ograniczało swobodę wyboru konsumenta i zmuszało go do akceptacji dodatkowych opłat**, aby skorzystać z oferty promocyjnej. Konsumentom byli informowani o możliwości rezygnacji z usług dodatkowych, ale **nie byli informowani o tym, że mogą zawrzeć umowę na warunkach standardowych, bez tych usług**. Podczas rozmów sprzedażowych firma pozyskiwała formalną zgodę konsumentów na aktywację usług dodatkowych. Niemniej jednak **konsumentom nie mieli realnej możliwości odmowy, ponieważ jej wyrażenie wiązałoby się z rezygnacją z oferty promocyjnej**.

Firma zobowiązała się do podjęcia szeregu działań w związku z decyzją Prezesa UOKiK, mających na celu zaprzestanie praktyk naruszających interesy konsumentów oraz naprawienie ich skutków. Należy do nich m.in. modyfikacja procedury zawierania umów, w tym aktualizacja skryptów sprzedaży oraz informacji o odpłatności za usługi dodatkowe i możliwości zawarcia umowy bez ich aktywacji. Kluczowe jest uzyskanie wyraźnej zgody konsumentów na płaćności za usługi dodatkowe. Kolejnym krokiem jest ponowne rozpatrzenie reklamacji dotyczących opłat za usługi dodatkowe oraz zwrot kosztów konsumentom, którzy zrezygnowali z tych usług. **Firma zobowiązała się również do zwrotu opłat w przypadku konsumentów, którzy nie otrzymali wcześniej rekompensaty,**

a także do informowania ich o procedurze zwrotu. Ponadto, firma **ma opublikować komunikat** w mediach społecznościowych i na stronie internetowej, informujący o decyzji UOKiK oraz dostępnych rekompensatach. Na koniec, **firma będzie sprawozdawać realizację tych działań do UOKiK.** Celem tych zobowiązań jest poprawa praktyk i ochrona praw konsumentów. (Nie nałożono kary pieniężnej.)

4.2 Niedozwolone postanowienia wzorców umownych lub kształtowanie umów w inny sposób niezgodnie z prawem

Drugą zidentyfikowaną grupą decyzji były **decyzje dotyczące niedozwolonych postanowień umownych.** Za takie postanowienia uznaje się klauzule, które nie zostały indywidualnie uzgodnione z konsumentem, a jednocześnie kształtują jego prawa w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami i rażąco naruszają jego interesy. Konsument nie jest nimi związany, z wyjątkiem postanowień określających główne świadczenia stron, takich jak cena lub wynagrodzenie, o ile zostały one sformułowane w sposób jednoznaczny. W przypadku, gdy określone postanowienie nie obowiązuje konsumenta, pozostała część umowy zachowuje swoją moc.

Kwestia niedozwolonych postanowień umownych została uregulowana w Kodeksie cywilnym, w szczególności w art. 385¹–385³. Przepisy te implemmentują postanowienia dyrektywy 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich, zapewniając ochronę konsumentów przed nadużyciami ze strony przedsiębiorców. Za **klauzule niezgodnione indywidualnie uznaje się te, na których treść konsument nie miał realnego wpływu, zwłaszcza wynikające ze wzorca umowy. Obowiązuje domniemanie, że w umowach zawieranych z konsumentami postanowienia nie**

były przedmiotem negocjacji, przy czym domniemanie to można obalić. Ocena zgodności takich klauzul z dobrymi obyczajami dokonywana jest na moment zawarcia umowy, z uwzględnieniem jej treści, okoliczności oraz powiązanych umów. Ustawodawca wyłączył jednak możliwość kontroli abuzywności w odniesieniu do postanowień określających główne świadczenia stron, w tym cenę i wynagrodzenie¹⁹. W tej kategorii uwzględniliśmy też inne przypadki kształtowania umów lub regulaminów w sposób niezgodny z prawem.

¹⁹ Por. Mikłaszewicz, P. (2024). Komentarz do art. 385¹. W: W. Borysiak (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Legalis.

Spółka miała świadomość tego, że Prezes UOKiK oraz orzecznictwo sądowe uznaje takie działania za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, jednak działań tych nie zaprzestała, ale nadal je kontynuuje. Trudno zatem uznać, że decyzje prowadzące do podwyższenia ceny usług były przypadkowe i niecelowe.

Źródło: Decyzja nr RBG-15/2022 z 30 grudnia 2022 r.

²⁰ W nawiasie podano punkt sentencji decyzji.

²¹ To samo niedozwolone postanowienie umowne było stosowane w 17 regulaminach.

Tabela 5. Niedozwolone postanowienia wzorców umownych lub kształtowanie umów w inny sposób niezgodnie z prawem

Opis klauzuli	Nr decyzji	Liczba stwierdzonych przypadków ²⁰	Charakter decyzji	Czy UOKiK nałożył karę (wysokość)?	Czy została stwierdzona umyślność naruszenia?	Czy nastąpiło odwołanie?
Klauzula modyfikacyjna o niedozwolonej treści	DOZIK-9/2024	13 (l.1. - l-13.)	stwierdzająca postanowienie wzorca za niedozwolone	tak (3x) 17 355 528 zł 17 355 528 zł 33 746 860 zł	tak (3x)	tak
	DOZIK-1/2020	17 ²¹ (l)	stwierdzająca postanowienie wzorca za niedozwolone	nie	nie dotyczy	nie
	RGD-3/2024	1 (l.1)	stwierdzająca postanowienie wzorca za niedozwolone	tak (1x) 12 267 zł	tak (1x)	nie
	RBG-15/2022	1 (l)	praktyka NZIK	tak (1x) 22 231 676 zł	tak (1x)	tak
Suma		32		90 701 859 zł		

Utrudnianie realizacji prawa do zmiany dostawcy usługi telekomunikacyjnej (np. poprzez zastrzeżenie i pobieranie niedozwolonych opłat)	DOZIK-7/2020	1 (I)	decyzja zobowiązująca	nie	nie dotyczy	nie
	DOZIK-18/2020	1 (I)	decyzja zobowiązująca	nie	nie dotyczy	nie
	DOZIK-3/2020	1 (I)	praktyka NZIK	tak (1x) 20 433 226 zł	nie (stwierdzono co najmniej nieumyślność)	tak
	RŁO-4/2020	2 (I.3., I.4.)	praktyka NZIK	tak (2x) 81 600 zł 81 600 zł	tak (2x)	tak
	DOZIK-15/2020 ²²	1 (I)	decyzja zobowiązująca	nie	nie dotyczy	nie
Suma		6		20 596 426 zł		
Automatyczne przedłużanie umów zawartych na czas określony na kolejny czas określony	RKR-6/2020	2 (I)	stwierdzająca postanowienie wzorca za niedozwolone	tak (1x) 108 806 zł	nie	tak
	RKR-12/2021	2 (I)	stwierdzająca postanowienie wzorca za niedozwolone	tak (1x) 29 963 zł	nie	nie
Suma		4		138 769 zł		
Pozostałe						
Klauzule umożliwiające jednostronną interpretację umowy	RGD-3/2024	1 (1.2.)	stwierdzająca postanowienie wzorca za niedozwolone	tak (1x) 24 534 zł	tak (1x)	nie

²² W tym wypadku doszło do jednostronnego wprowadzenia takiej klauzuli do ogólnych warunków umów, a następnie na tej podstawie do podwyższenia opłaty.

Nietransparentne klauzule umożliwiające obciążanie dodatkowymi opłatami	RGD-3/2024	2 (1.3., 1.4.)	stwierdzająca postanowienie wzorca za niedozwolone	tak (2x) 12 267 zł 6 379 zł	tak (2x)	nie
Klauzule przewidujące niezgodne ze stanem faktycznym oświadczenia konsumenta	RGD-3/2024	1 (1.5.)	stwierdzająca postanowienie wzorca za niedozwolone	tak (1x) 11 449 zł	tak (1x)	nie
Suma		4		54 629 zł		
Łącznie		46		111 491 683 zł		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy decyzji UOKiK

Niedozwolone klauzule automatycznego przedłużania umów zawartych na czas określony na kolejny czas określony

Przykładem klauzul uznanych przez Prezesa UOKiK za niedozwolone są te, które powodują automatyczne przedłużanie umów zawartych na czas określony na kolejny czas określony.

Przykład 2

W jednej z decyzji²³ Prezes UOKiK uznał za niedozwolone **klauzule umowne, które przewidywały automatyczne przedłużenie umów zawartych na czas określony (w tym przypadku na 24 miesiące) na kolejny okres (także 24 miesiące)**, chyba że konsument wyraził sprzeciw w określonym terminie. Niedozwolone klauzule zawierały m.in. poniższe postanowienia:

„umowa zawarta na czas określony 24 miesiące ulega przedłużeniu na kolejny czas określony 24 miesiące, chyba że Abonent złoży w okresie od zawarcia

²³ Decyzja nr RKR-6/2020 z dnia 2.09.2020 r.

Umowy do 30 dni przed upływem okresu 24 miesiące oświadczenie o braku zgody na przekształcenie Umowy zawartej na czas określony 24 miesiące w Umowę na kolejny czas określony 24 miesiące”.

Prezes UOKiK wskazał szereg powodów, dla których klauzula ta została uznana za niedozwoloną. Po pierwsze, **dochodzi do naruszenia zasady rzetelnego traktowania kontrahentów, ponieważ spółka, wykorzystując swoją profesjonalną pozycję, formułuje postanowienia umowne w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami.**

Po drugie, **niekorzystna dla konsumentów jest zasada, że brak aktywności z ich strony (nie podjęcie żadnych działań) naraża ich na automatyczne przedłużenie umowy.** Dobry obyczaj wymaga, aby konsumenci mieli pełną swobodę wyboru i byli świadomi konsekwencji swojej decyzji o przedłużeniu umowy.

Po trzecie, **klauzule te nakładają na konsumentki obowiązek podejmowania dodatkowych działań w celu zapobieżenia automatycznemu przedłużeniu umowy, co narusza równowagę kontraktową.**

Po czwarte, **brak działania ze strony konsumenta prowadzi do ograniczenia jego swobody decyzji, ponieważ skutkuje to przedłużeniem umowy, co może być sprzeczne z jego wolą.** Istnieje ryzyko, że konsumentka zapomni o obowiązku powiadomienia spółki lub uchybi terminowi.

Po piąte, automatyczne przedłużenie umowy narusza interesy konsumenta, ponieważ **utrudnia mu rozwiązanie umowy oraz wiąże się z koniecznością zwrotu części ulg, jeśli zdecyduje się na wcześniejsze jej zakończenie.**

Po szóste, klauzula ta **nie spełnia testu „przyzwoitości”, gdyż konsumentka byłaby w lepszej sytuacji, gdyby umowa nie zawierała takich postanowień, które nakładają na nią dodatkowy obowiązek zapobieżenia przedłużeniu umowy.**

Po siódme, klauzula ta **powoduje dysproporcję między prawami i obowiązkami stron, ponieważ konsumentce przypisuje się obowiązek podjęcia działań, aby uniknąć przedłużenia umowy, podczas gdy spółce zapewnia się jej kontynuację** bez potrzeby podejmowania jakichkolwiek działań.

Po ósme, stosowanie takiej klauzuli stanowi **rażące naruszenie interesów ekonomicznych i pozaekonomicznych konsumentów, ponieważ wiąże się z niedogodnościami związanymi z koniecznością złożenia oświadczenia w odpowiednim terminie oraz zwrócenia uwagi na jego treść.**

Po dziewiąte, **argumentacja spółki, że klauzule są przejrzyste i dają konsumentowi możliwość wyboru, została odrzucona. Prezes UOKiK zaznaczył, że brak oświadczenia o odstąpieniu od umowy nie może być traktowany jako wyraz zadowolenia konsumenta.**

Po dziesiąte, istotne jest, że **kolejna umowa terminowa utrudnia konsumentowi uwolnienie się od stosunku umownego i wiąże się z konsekwencjami finansowymi**, gdyby została rozwiązana przed upływem ustalonego okresu.

W związku z tym, UOKiK **zakazał wykorzystywania tych klauzul, nakładając na spółkę obowiązek poinformowanie konsumentów**, którzy są stronami obowiązujących umów zawartych na podstawie tych wzorców, o wydaniu decyzji. Informacja miała być przekazana na piśmie, za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, w ciągu trzech miesięcy od uprawomocnienia się decyzji. Firma została zobowiązana także do zamieszczenie oświadczenia na stronie internetowej informującego o decyzji UOKiK i niedozwolonych klauzulach. Oświadczenie miało być opublikowane w określony sposób (czcionka, kolor, umiejscowienie) w ciągu siedmiu dni od uprawomocnienia się decyzji i utrzymywane przez trzy miesiące.

Dodatkowo nałożono karę pieniężną w wysokości 108 806 zł za stosowanie niedozwolonych postanowień umownych oraz obciążono spółkę kosztami postępowania w wysokości 44,30 PLN.

Niedozwolone klauzule umożliwiające jednostronnie modyfikacje umów

„Jako emerytka nie czytam wszystkich zapisów umowy, szczególnie zapisanych mały druczkiem. W lutym roku 2023 r. mój abonament wzrósł [do] 105,10 zł. Dzwoniąc do firmy Vectra, dostałam informację, iż jest to spowodowane nową klauzulą w umowie, „klauzula inflacyjna”, na pytanie dlaczego konsultant mnie o tym nie poinformował, otrzymałam informację, że nie ma takiego obowiązku, bo zapis znajduje się w umowie. Ponadto nie mogę zerwać umowy z firmą, bo zapłacę karę. Dostałam również informację, iż jak inflacja spadnie, to obniżą mój abonament. W kwietniu roku 2024 r. dostałam kolejną podwyżkę inflacyjną i mój abonament z 90 zł (grudzień 2022 r.) wzrósł do 118,77 zł”

Źródło: Decyzja nr DOZIK-9/2024 z 8 listopada 2024 r.

Kolejnym przykładem niedozwolonych postanowień umownych są **klauzule umożliwiające jednostronnie modyfikacje umów** – o ile nie spełniają one pewnych warunków określonych prawem.

Klauzula modyfikacyjna to postanowienie w umowie, które umożliwia jednostronną zmianę treści stosunku prawnego w trakcie jego trwania. Klauzule modyfikacyjne mogą dotyczyć różnych aspektów umów, takich jak np. jednostronne ustalanie zasad wykonywania umowy poprzez przyznanie uprawnienia do decydowania jaka zmiana technologii nie wpływa na zakres praw i obowiązków stron wynikających

z zawartej umowy²⁴, czy wprowadzanie zmiany w wysokości stosowanych opłat. **Aby taka klauzula była skuteczna, musi być wystarczająco szczegółowa, jasno określać okoliczności uzasadniające zmiany oraz nie obejmować modyfikacji istotnych elementów umowy.** Oznacza to, że zmiany powinny być precyzyjnie określone, ponadto strona dokonująca zmian ma obowiązek poinformować drugą stronę o wprowadzanych zmianach²⁵. Klauzule modyfikacyjne są często stosowane w długoterminowych umowach o charakterze ciągłym, takich jak umowy o świadczenie usług (np. telefoniczne, internetowe) czy umowy abonamentowe, w których zmiany warunków mogą być niezbędne w miarę upływu czasu. **Jeżeli jednak klauzula modyfikacyjna nie spełnia tych wymogów, może być uznana za niedozwolone postanowienie umowne.**

Przykład 3

Prezes UOKiK w jednej z decyzji²⁶ uznał za **niedozwolone postanowienia wzorców umów, które umożliwiły przedsiębiorcy jednostronną zmianę warunków umowy w zakresie opłat.** Przykładowo ogólne warunki umów przewidywały postanowienie, zgodnie z którym:

„(...) w odniesieniu do wszystkich Umów z Abonentami, w tym umów z trwającym Okresem Zobowiązania, Dostawca Usług uprawniony jest do podniesienia istniejących lub wprowadzenia nowych opłat, w szczególności Opłat Abonamentowych, Opłat Powiązanych lub Opłat Za Usługi Serwisowe, (zwanym dalej „Opłatami”), z następujących obiektywnych przyczyn, na które Dostawca Usług nie ma wpływu, a wpływających na podwyższenie kosztów świadczenia usług (w tym Usług i Usług Dodatkowych) i działalności Dostawcy Usług:

a. siły wyższej, zmiany przepisów prawa, zmiany interpretacji przepisów lub wytycznych przez organy władzy publicznej, decyzji organów władzy publicznej, prawomocnych orzeczeń sądowych”.

²⁴ Klauzula o treści: „Rozszerzenie dostępnych technologii lub zastąpienie dotychczasowej technologii inną, co najmniej równoważną, nie wpływa na zakres praw i obowiązków wynikających z zawartej Umowy”. Decyzja nr DOZIK 1/2020 z dnia 3.01.2020 r.

²⁵ Por. Jasińska, K. (2024). Komentarz do art. 384(1). W: M. Załucki (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. C.H. Beck.

²⁶ Decyzja nr DOZIK-9/2024 z dnia 8.11.2024 r.

Analizowane klauzule zostały uznane za niedozwolone z kilku kluczowych powodów. Po pierwsze, **umożliwiały przedsiębiorcy jednostronne ustalanie warunków umowy, co uniemożliwiało konsumentowi weryfikację kryteriów, na podstawie których mogły zostać wprowadzone zmiany cenowe.** Po drugie, **posługiwały się ogólnymi i nieprecyzyjnymi sformułowaniami, przewidując otwarty katalog przyczyn,** które uprawniały przedsiębiorcę do dokonania zmian. Dodatkowo, klauzule te **zakładały przerzucenie na konsumenta całego ryzyka związanego z okolicznościami niezależnymi od obu stron.** Ponadto, **nie spełniały wymogów precyzyjnego, jednoznacznego i zrozumiałego sformułowania przesłanek,** które miałyby warunkować zmiany umowy. **Nie zapewniały także sprawiedliwego rozkładu ryzyka** pomiędzy stronami i **utrudniały konsumentom zapoznanie się z uprawnieniami przedsiębiorcy** do wprowadzania zmian. Wreszcie, **nie określały jednoznacznie kryteriów, które miałyby warunkować podjęcie decyzji o wprowadzeniu zmian** w umowie.

W związku ze stosowaniem niedozwolonych klauzul umownych **UOKiK nałożył na przedsiębiorcę szereg sankcji.** W toku prowadzonego postępowania Spółka wniosła o wydanie decyzji zobowiązującej oraz przedstawiła propozycję zobowiązania. Prezes Urzędu uznał jednak, że zaproponowane przez Spółkę zobowiązanie nie umożliwiło wyeliminowania wszystkich nieprawidłowości zauważonych w trakcie postępowania i nie doprowadzi do usunięcia ich skutków. W konsekwencji **przedsiębiorca został zobowiązany do zaprzestania wykorzystywania niedozwolonych postanowień** w umowach oraz do **zwrotu konsumentkom i konsumentom kwoty odpowiadającej sumie podwyżek opłat** abonamentowych naliczonych na podstawie tych klauzul. Zwrot ma nastąpić w wyznaczonym terminie, a w przypadku braku informacji o numerze konta konsumentów zwrot zostanie zrealizowany poprzez upusty

na fakturach lub zaliczenie na poczet zaległości. Ponadto przedsiębiorca **musi opublikować oświadczenie** na swoich profilach w mediach społecznościowych i stronie internetowej, informujące o decyzji UOKiK oraz zakazie wykorzystywania niedozwolonych klauzul. **Dodatkowo nałożono na niego kary pieniężne w łącznej wysokości 68 457 916 zł** oraz obciążono kosztami postępowania (112 zł).

Niedozwolone warunki umowy uniemożliwiające lub utrudniające abonentowi korzystanie z prawa do zmiany dostawcy usług telekomunikacyjnych

Przepisy prawa wprowadzają zakaz **utrudniania abonentowi zmiany dostawcy usług komunikacji elektronicznej**²⁷. Dotyczy on przede wszystkim **warunków umownych związanych z rozwiązaniem umowy**. Jego celem jest **ochrona abonentek i abonentów oraz wspieranie konkurencji** na rynku telekomunikacyjnym **poprzez eliminację praktyk, które mogą zniechęcać do zmiany operatora**.

Niedozwolone utrudnienia mogą mieć charakter finansowy, organizacyjny lub informacyjny, np. mogą to być długie okresy wypowiedzenia lub skomplikowane procedury zwrotu sprzętu. Przeciwdziałanie takim praktykom odbywa się poprzez kontrolę regulaminów i wzorców umownych. Jednocześnie oferowanie promocji czy zachęt do przedłużenia umowy nie jest uznawane za ograniczanie prawa do zmiany dostawcy, podobnie jak zawieranie umów na czas określony (zgodnie z obowiązującymi przepisami²⁸).

Przykład 4

Decyzja²⁹ Prezesa UOKiK wskazywała, że Spółka mogła **naruszyć zbiorowe interesy konsumentów, oferując usługi przedpłacone, w sposób polegający na tym, że po upływie terminu ważności konta niewykorzystane środki były anulowane bez możliwości zwrotu**. Naruszenie polegało na stosowaniu

²⁷ Analizowane decyzje Prezesa UOKiK oparte były na art. 57 ust. 5 prawa telekomunikacyjnego, który utracił moc z dniem 10.11.2024 r. Obecnie materia ta w analogiczny sposób regulowana jest przez art. 298 ust. 6 Ustawy z dnia 12 lipca 2024 r. - Prawo komunikacji elektronicznej (Dz.U. z 2024 r., poz. 1221).

²⁸ Por.: Piątek, S. (2025) komentarz do art. 298, pkt. 9. Prawo komunikacji elektronicznej. Komentarz. C.H. Beck.

²⁹ Decyzja nr DOZIK-15/2020 z dnia 25.09.2020 r.

we wzorcach umów oraz cennikach usług *pre-paid* klauzuli, zgodnie z którą:

„[w] przypadku niewykorzystania pakietu złotych przed upływem okresu ważności połączeń przychodzących, niewykorzystana wartość pakietu złotych zostaje anulowana i nie może być wykorzystana po kolejnym doładowaniu konta”.

W analizowanym przypadku sprzeczność z prawem polegała na **naruszeniu art. 57 ust. 5 Prawa telekomunikacyjnego, który zakazuje kształtowania warunków umowy w sposób utrudniający zmianę dostawcy usług**. Spółka stosowała bowiem praktykę anulowania niewykorzystanych środków na koncie *pre-paid* po upływie terminu ważności konta, co skutkowało tym, że **konsumenci, którzy chcieli przenieść numer do innego operatora, tracili zgromadzone środki. Zdaniem UOKiK mogło to wpływać na ich decyzję o zmianie dostawcy**. Mechanizm ten powoduje bowiem utrudnienia finansowe oraz organizacyjne, zmuszając konsumentów do dokonywania kolejnych doładowań, aby uniknąć utraty środków. Prezes UOKiK uznał, że taka praktyka może ograniczać prawo konsumentów do swobodnego wyboru operatora, ponieważ wiąże ich finansowo z dotychczasowym dostawcą. W rezultacie **konsumenci, kalkulując koszty zmiany dostawcy, mogli rezygnować z korzystniejszych ofert, co jest sprzeczne z zasadą uczciwej konkurencji i ochrony praw konsumentów**.

W toku postępowania **Spółka zobowiązała się do zaprzestania nieuczciwej praktyki i usunięcia jej skutków**. W konsekwencji **musiała wprowadzić usługę zwrotu niewykorzystanych środków** dla klientek usług przedpłaconych oraz usunąć z regulaminów i cenników postanowienia przewidujące ich przepadek w swoich ofertach. Ponadto spółka zobowiązała się do poinformowania klientów o wprowadzeniu usługi zwrotu niewykorzystanych środków. (Nie nałożono kar pieniężnych.)

4.3 Wprowadzenie w błąd jako nieuczciwa praktyka rynkowa

Spółka w kampanii reklamowej posługiwała się hasłem reklamowym „1200 GB za darmo przez rok”, które w dosłownym rozumieniu oznacza, że konsument po zakupie startera otrzyma jednorazowo pakiet 1200 GB Internetu bez żadnych opłat i warunków na okres jednego roku. Tymczasem rzeczywisty mechanizm promocji polegał na tym, że konsument otrzymywał co miesiąc pakiet 100 GB pod warunkiem, że będzie odnawiał ofertę cykliczną za 35 zł co miesiąc przez 12 miesięcy.

Źródło: Decyzja nr DOZIK-20/2023 z 27 grudnia 2023 r.

Kolejną grupą analizowanych decyzji były te związane z wprowadzaniem konsumentów w błąd. **Przepisy prawa polskiego³⁰, w ślad za prawem UE³¹, zakazują stosowania nieuczciwych praktyk rynkowych.**

Praktyka rynkowa jest uznawana za nieuczciwą, jeśli **narusza dobre obyczaje i w istotny sposób wpływa lub może wpłynąć na decyzje przeciętnego konsumenta przed zawarciem umowy, w trakcie jej trwania lub po jej zawarciu.** Do nieuczciwych praktyk rynkowych zalicza się w szczególności:

- działania wprowadzające w błąd,
- agresywne metody sprzedaży,
- stosowanie kodeksów dobrych praktyk sprzecznych z prawem³².

Praktykę rynkową uznaje się za wprowadzającą w błąd, gdy działanie to powoduje lub może spowodować, że przeciętny konsument podejmie

³⁰ Por.: art. 3 Ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 171, poz. 1206 z późn. zm).

³¹ Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”) (Dz. U. UE., L 149, 22-39).

³² Por.: art. 4 ust. 1 i ust. 2 Ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

decyzję dotyczącą umowy, której normalnie by nie podjął³³. Co więcej, **niedozwoloną praktyką jest zaniechanie wprowadzające w błąd**. Polegać może ono na pominięciu istotnych informacji, które są niezbędne przeciętnemu konsumentowi do podjęcia decyzji dotyczącej umowy. Tego typu działanie **może powodować, że konsument podejmie decyzję, której w innych okolicznościach nie podjąłby**³⁴.

Do wprowadzających w błąd zaniechań zalicza się w szczególności **zatajenie lub nieprzekazanie w sposób jasny i jednoznaczny istotnych informacji o produkcie oraz nieujawnienie handlowego celu praktyki**, jeżeli nie wynika on jednoznacznie z okoliczności i może to wpłynąć na decyzję konsumenta³⁵.

W tej kategorii uwzględniliśmy również podobne sytuacje, w których dochodzi do zatajenia pewnych informacji. Przykładowo jeżeli przedsiębiorca kontaktuje się z konsumentem przez telefon w celu zawarcia umowy na odległość, **ma obowiązek na początku rozmowy poinformować konsumenta o tym celu, a ponadto podać identyfikujące go dane oraz dane identyfikujące osobę, w imieniu której telefonuje**. Brak przekazania tych informacji stanowi formę wprowadzenia w błąd przez zatajenie.

³³ Por.: art. 5 ust. 1 Ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

³⁴ Por.: art. 6 ust. 1 Ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

³⁵ Por.: art. 6 ust. 3 Ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

Tabela 6. Wprowadzenie w błąd jako nieuczciwa praktyka rynkowa

Opis naruszenia	Nr decyzji	Liczba stwierdzonych w decyzji przypadków wystąpienia danej praktyki ³⁶	Charakter decyzji	Czy UOKiK nałożył karę (wysokość)?	Czy została stwierdzona umyślność naruszenia?	Czy nastąpiło odwołanie?
Wprowadzenie w błąd co do cech produktów lub usług, w tym poprzez rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji	DOZIK-17/2023	2 (I.1., I.2)	praktyka NZIK	tak (4x) 5 961 870 zł 251 656 zł 3 596 048 zł 136 613 zł	nie (co najmniej nieumyślnie)	nie
	DOZIK-20/2023	1 (I)	praktyka NZIK	tak 25 623 957 zł	nie (co najmniej nieumyślnie)	nie
	DOZIK-21/2023	1 (I.3.)	praktyka NZIK	tak 3 999 137 zł	nie (co najmniej nieumyślnie)	tak
Suma		4		39 569 281 zł		
Wprowadzanie w błąd w przedmiocie oferowanej usługi i rzeczywistym celu rozmowy lub wizyty, w tym o celu nawiązania kontaktu telefonicznego	RŁO-4/2020	1 (I.1.)	praktyka NZIK	tak 81 600 zł	tak	tak
	RKR-4/2020	1 (I.b.)	praktyka NZIK	tak (1x) 134 080 zł ³⁷	tak	tak
	RŁO-7/2020	1 (I.1.)	praktyka NZIK	tak 75 289 zł	tak	tak
	RLU-4/2020	1 (I.1.)	praktyka NZIK	tak 4 207 204 zł	tak	tak
	DOZIK-8/2021	2 (I.2.a., I.2.b.)	praktyka NZIK	tak (1x) 62 261 zł	tak	nie
	DOZIK-11/2021	1 (I.1.b.)	praktyka NZIK	tak (1x) 2 635 518 zł	tak	nie
	DOZIK-21/2023	1 (I.1.)	praktyka NZIK	tak (1x) 34 560 442 zł	tak	tak
Suma		8		41 756 394 zł		

³⁶ W nawiasie podano punkt sentencji decyzji.

³⁷ Ta kara dotyczyła zarówno naruszenia, o którym mowa w pkt. I.b. sentencji wyroku, jak i pkt. I.a.

Wprowadzenie w błąd co do tożsamości przedsiębiorcy (podmiotu będącego stroną umowy), w tym przez jego przedstawicieli	RKR-4/2020	1 (I.a.)	praktyka NZIK	tak (1x) 134 080 zł ³⁸	tak	tak
	DOZIK-2/2021	1 (I.1.3)	decyzja zobowiązująca	nie	nie dotyczy	nie
	DOZIK-8/2021	2 (I.1.a., I.1.b)	praktyka NZIK	tak (1x) 62 261 zł	tak	nie
	DOZIK-11/2021	1 (I.1.a)	praktyka NZIK	tak (1x) 2 635 518 zł	tak	nie
Suma		5		2 831 859 zł		
Wprowadzające w błąd nieinformowanie lub nieprzekazywanie pełnej informacji o produktach lub usługach lub prawach, w tym o wysokości opłat	RKR-4/2020	1 (II)	praktyka NZIK	tak (1x) 115 586 zł	tak	tak
	DOZIK-2/2021	2 (I.1.3, I.1.4)	decyzja zobowiązująca	nie	nie dotyczy	nie
Suma		3		115 586 zł		
Wprowadzające w błąd nieinformowanie o prawie odstąpienia od umowy lub niewydanie wzoru lub formularza odstąpienia	RKR-4/2020	1 (III)	praktyka NZIK	tak (1x) 115 586 zł	tak	tak
	DOZIK-8/2021	1 (II)	praktyka NZIK	tak (1x) 62 261 zł	tak	nie
	DOZIK-11/2021	1 (I.2)	praktyka NZIK	tak (1x) 2 635 518 zł	tak	nie
	DOZIK-8/2020	1 (I.1.1.)	decyzja zobowiązująca	nie	nie dotyczy	nie
Suma		4		2 813 365 zł		
Wprowadzające w błąd twierdzenie o ograniczonej czasowo dostępności produktu lub usługi	DOZIK-21/2023	1 (I.2.)	praktyka NZIK	tak (1x) 7 998 274 zł	nie (co najmniej nie-umyślnie)	tak
Suma		1		7 998 274 zł		
Łącznie:		25		55 381 398 zł		

Źródło: Opracowanie własne na podstawie bazy decyzji UOKiK.

³⁸ Ta kara dotyczyła zarówno naruszenia, o którym mowa w pkt. I.a. sentencji wyroku, jak i pkt. I.b.

Przykład 5

Decyzja³⁹ Prezesa UOKiK dotyczyła stwierdzenia dwóch przypadków wprowadzenia konsumentów w błąd. Pierwsze naruszenie polegało na wprowadzaniu w błąd co do tożsamości dostawcy usług telekomunikacyjnych. **Przedstawiciele firmy sugerowali, że reprezentują dotychczasowego dostawcę usług telekomunikacyjnych konsumenta, podczas gdy oferowali usługi własnej firmy.** Konsumentom byli przekonani, że zawierają umowę z dotychczasowym operatorem, co prowadziło do podpisania nowych umów z innym dostawcą usług. Drugie naruszenie dotyczyło wprowadzenia w błąd co do charakteru podpisywanych dokumentów. **Przedstawiciele firmy informowali konsumentki i konsumentów, że dokumenty, które mieli podpisać, stanowią jedynie zmianę warunków istniejącej umowy z dotychczasowym operatorem. W rzeczywistości były to nowe umowy, które osoby podpisywały z innym operatorem.** W wyniku tego wprowadzali ich w błąd co do rzeczywistego celu podpisywanej umowy.

W związku z naruszeniami **UOKiK uznał te praktyki za nieuczciwe i nakazał ich zaniechanie.** Spółka została **zobowiązana do poinformowania konsumentów o stwierdzonych naruszeniach poprzez wysyłkę pisemnych powiadomień oraz publikację informacji** na swojej stronie internetowej. Dodatkowo **nałożono na nią kary finansowe o łącznej wysokości 7 906 554 zł** (oraz obciążenie kosztami postępowania w kwocie 34 zł).

Przykłady działań wprowadzających w błąd:

1. rozpowszechnianie nieprawdziwych informacji;
2. rozpowszechnianie prawdziwych informacji w sposób mogący wprowadzać w błąd;
3. działania związane z wprowadzeniem produk-

³⁹ Decyzja nr DOZIK-11/2021 z dnia 7.12.2021 r

tu na rynek, które mogą wprowadzać w błąd w zakresie produktów, opakowań, znaków towarowych, nazw handlowych lub innych oznaczeń, w tym reklama porównawcza (zgodnie z art. 16 ust. 3 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁴⁰);

4. nieprzestrzeganie kodeksu dobrych praktyk, do którego przedsiębiorca dobrowolnie przystąpił, gdy informuje on, że jest związany takim kodeksem;
5. wprowadzanie na rynek w jednym państwie członkowskim towaru, który jest identyczny z produktem dostępnym w innych państwach członkowskich, mimo istotnych różnic w składzie lub właściwościach, chyba że uzasadniają to obiektywne czynniki⁴¹.

⁴⁰ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r., poz. 1233).

⁴¹ Por.: art. 5 ust. 2 Ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

W przypadku propozycji zakupu produktu, za istotne informacje uważa się:

1. kluczowe cechy produktu, adekwatne do medium komunikacyjnego i charakterystyki produktu;
2. imię, nazwisko (nazwa) i adres przedsiębiorcy, a także przedsiębiorcy, na którego rzecz działa;
3. cenę z uwzględnieniem podatków, lub sposób obliczania ceny, w przypadku gdy nie jest możliwe wcześniejsze jej określenie, oraz wszelkie dodatkowe opłaty (transport, dostawa, usługi pocztowe);
4. uzgodnienia dotyczące płatności, dostawy lub wykonania produktu;
5. informacje o prawie do odstąpienia od umowy lub jej rozwiązania, jeśli takie prawo wynika z ustawy lub umowy;

6. informacje o tym, czy osoba trzecia oferująca produkt na platformie handlowej jest przedsiębiorcą, na podstawie oświadczenia tej osoby;
7. informacje o tym, czy przedsiębiorca zapewnia, że publikowane opinie pochodzą od konsumentów, którzy używali produktu lub go nabyli;
8. ogólne informacje w interfejsie internetowym dotyczące parametrów decydujących o plasowaniu produktów w wynikach wyszukiwania oraz znaczeniu tych parametrów, jeśli umożliwia się konsumentom wyszukiwanie produktów oferowanych przez różnych przedsiębiorców⁴².

⁴² Por.: art. 6 ust. 4 Ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym.

4.4 Pozostałe formy zidentyfikowanych naruszeń

Podstawy działania Prezesa UOKiK są bardzo zróżnicowane i obejmują szeroki wachlarz praktyk naruszających prawa konsumentów. Z tego powodu w tej części raportu zebraliśmy przypadki, które nie mieszczą się w poprzednio analizowanych kategoriach, ale mimo to stanowią naruszenie zbiorowych interesów konsumentów. Przykłady tych naruszeń to m.in. **niewydawanie umów na trwałym nośniku, brak czytelnego oznaczania przycisków zamówienia z obowiązkiem zapłaty, udzielanie niepełnych odpowiedzi na reklamacje oraz niewłaściwe naliczanie ulg.**

Naruszenia związane z nieprzekazaniem umowy lub oświadczenia konsumenta na papierze lub innym trwałym nośniku, w tym niewydawanie pełnej dokumentacji, stanowią istotny obszar zainteresowania UOKiK w kontekście ochrony praw konsumentów. Wymogi te wynikają z różnych podstaw prawnych. Przykładowo, zgodnie z art. 384 § 1 Kodeksu cywilne-

go, strona posługująca się wzorcem umowy powinna doręczyć go drugiej stronie przed zawarciem umowy⁴³. Ponadto, zgodnie z art. 20 ust. 2 ustawy o prawach konsumenta, jeżeli przedsiębiorca proponuje konsumentce zawarcie umowy przez telefon, ma obowiązek potwierdzić treść proponowanej umowy wersją utrwaloną na papierze lub innym trwałym nośniku⁴⁴.

Dostarczenie konsumentom dokumentów na trwałym nośniku jest kluczowe z perspektywy ochrony ich praw. Zapewnia to potwierdzenie zawarcia umowy, umożliwia zapoznanie się z jej warunkami oraz chroni przed nieuczciwymi praktykami. **Brak takiej dokumentacji może utrudniać skorzystanie z prawa do odstąpienia od umowy czy reklamacji, a także prowadzić do obciążenia konsumentek nieznanymi kosztami.** Ponadto, obowiązek ten **pozwala konsumentce czy konsumentowi na świadome podejmowanie decyzji**, co wzmacnia ich pozycję i zapewnia zgodność z zasadami uczciwości i dobrymi obyczajami.

Tabela 7. Pozostałe formy zidentyfikowanych naruszeń

Opis naruszenia	Nr decyzji	Liczba stwierdzonych w decyzji przypadków wystąpienia danej praktyki ⁴⁵	Charakter decyzji	Czy UOKiK nałożył karę (wysokość)?	Czy została stwierdzona umyślność naruszenia?	Czy nastąpiło odwołanie?
Naruszenia związane z nieprzekazaniem umowy lub oświadczenia konsumenta na papierze lub innym trwałym nośniku, w tym niewydawanie pełnej dokumentacji	DOZIK-10/2024	1 (I)	decyzja zobowiązująca	nie	nie dotyczy	nie
	DOZIK-13/2021	2 (I.1.2, I.1.3.)	decyzja zobowiązująca	nie	nie dotyczy	nie
	RLU-4/2020	1 (I.2.)	praktyka NZIK	tak 4 207 204 zł	tak	tak
	DOZIK-8/2020	5 (I.1.2-I.1.6)	decyzja zobowiązująca	nie	nie dotyczy	nie
	RŁO-4/2020	1 (I.2.)	praktyka NZIK	tak 81 600 zł	tak	tak
	DOZIK-8/2021	1 (III)	praktyka NZIK	tak 62 261 zł	tak	nie
Suma		11		4 351 065 zł		
Brak czytelnego oznaczenia przycisku „zamówienie z obowiązkiem zapłaty”	DOZIK-13/2021	1 (I.1.1.)	decyzja zobowiązująca	nie	nie dotyczy	nie
Suma		1		nie dotyczy		
Udzielanie niepełnych odpowiedzi na reklamacje konsumentów	DOZIK-13/2021	1 (I.1.4)	decyzja zobowiązująca	nie	nie dotyczy	nie
Suma		1		nie dotyczy		
Niewłaściwe naliczanie ulg	DOZIK-13/2022	1 (I)	praktyka NZIK	tak 12 585 082 zł	nie (co najmniej nieumyślnie)	nie
Suma		1		12 585 082 zł		
Łącznie		14		16 936 147 zł		

Źródło: opracowanie własne na podstawie bazy decyzji UOKiK.

⁴⁵ W nawiasie podano punkt sentencji decyzji.

Podsumowanie

„Zwracam się z prośbą o dokładne przyjrzenie się zapisom w umowie, którymi firma Vectra zabezpiecza się przed inflacją kosztem klientów. Trudno mi uwierzyć, że zapis, który chroni tylko i wyłącznie duże przedsiębiorstwo, umożliwiając rozwiązanie umowy w przypadku podwyżki cen jest zgodny z prawem. Mój miesięczny abonament za Telewizję + Internet wzrósł i mimo, że byłbym w stanie otrzymać korzystniejszą ofertę u konkurencji to nie jestem w stanie rozwiązać umowy pod groźbą kary w postaci zwrotu „ulg”, którymi firma Vectra zabezpiecza się przed taką ewentualnością. Jest to dla mnie oczywisty przykład nieuczciwej konkurencji i działania na niekorzyść konsumenta.”

Źródło: Decyzja nr DOZIK 9/2024 z 8 listopada 2024 r.

Przeprowadzona analiza decyzji Prezesa UOKiK z lat 2020-2024 dotyczących naruszeń zbiorowych interesów konsumentów przez firmy telekomunikacyjne rysuje niepokojący obraz praktyk rynkowych w tym strategicznym sektorze gospodarki.

Najczęstsze typy naruszeń popełnianych przez przedsiębiorców telekomunikacyjnych to:

- 1. pobieranie płatności bez wyraźnej zgody** konsumentów lub w zawyżonej wysokości,
- 2. stosowanie niedozwolonych klauzul** modyfikacyjnych,
- 3. wprowadzanie w błąd** jako nieuczciwa praktyka rynkowa,

4. utrudnianie realizacji prawa do zmiany dostawcy usług i automatyczne przedłużanie umów,

5. nieprzekazanie umowy lub oświadczenia na trwałym nośniku.

Najdotkliwiej karane naruszenia dotyczyły stosowania niedozwolonych klauzul modyfikacyjnych oraz wprowadzania konsumentów w błąd. Łącznie w badanym okresie UOKiK nałożył kary na 17 firm w wysokości blisko 225 mln zł.

Analiza wyraźnie wskazuje na **kluczową rolę UOKiK jako strażnika zbiorowych interesów konsumentów** na rynku telekomunikacyjnym. W sytuacji znaczącej asymetrii między indywidualnymi konsumentami a dużymi firmami telekomunikacyjnymi działania regulacyjne i kontrolne państwa okazują się niezbędne. Skuteczność UOKiK przejawia się zarówno w wymiarze represyjnym (nakładanie kar pieniężnych), jak i prewencyjnym (wydawanie decyzji zobowiązujących, które zmuszają przedsiębiorców do zmiany nieuczciwych praktyk).

Z przedstawionych danych wyłania się obraz systematycznych i powtarzalnych naruszeń, które nie mają charakteru incydentalnego, lecz stanowią element strategii biznesowych firm telekomunikacyjnych. Szczególnie niepokojące jest to, że wiele z tych praktyk celowo wykorzystuje dezorientację konsumentek i konsumentów, ich nieuwagę lub brak specjalistycznej wiedzy. Zjawisko to potwierdza tezę o strukturalnej nierównowadze stron w relacjach konsument-przedsiębiorca telekomunikacyjny.

Można postawić tezę, że firmy telekomunikacyjne wykorzystywały kryzys inflacyjny do osiągnięcia nadzwyczajnych zysków, wprowadzając podwyżki cen pod ogólnikowymi pretekstami, bez rzeczywistego uzasadnienia ekonomicznego.

Choć skuteczność UOKiK w wykrywaniu i karaniu naruszeń jest widoczna, o czym świadczą liczba decyzji i wysokość kar, to skala problemu sugeruje potrzebę dalszego wzmocnienia instytucji chroniących zbiorowe interesy konsumentów. Jednocześnie raport wskazuje na potrzebę systemowego, spójnego podejścia do regulacji rynków infrastrukturalnych, gdzie dostęp do usług ma fundamentalne znaczenie dla realizacji praw człowieka w cyfrowym społeczeństwie.

Rekomendujemy przywrócenie praktyki systematycznego opracowywania i publikowania zbiorczych raportów z działalności powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów, ze szczególnym uwzględnieniem sektora telekomunikacyjnego. Zaprzestanie przez UOKiK tworzenia takich opracowań⁴⁶ uniemożliwia rzetelną ocenę skuteczności wprowadzanych regulacji oraz monitorowanie długofalowych trendów w zakresie naruszeń praw konsumenckich. Systematyczna analiza danych dotyczących skarg i interwencji rzeczników stanowiłaby cenne uzupełnienie informacji płynących z decyzji administracyjnych oraz umożliwiłaby bardziej precyzyjne ukierunkowanie działań prewencyjnych.

Podsumowując, raport potwierdza tezę, że nawet pozornie drobne naruszenia na rynku telekomunikacyjnym, ze względu na jego skalę i znaczenie, mają istotny wpływ społeczny. Państwo, poprzez wyspecjalizowane instytucje takie jak UOKiK, musi aktywnie stać na straży równowagi między swobodą działalności gospodarczej a ochroną praw konsumentów, szczególnie w sektorach o strategicznym znaczeniu dla społeczeństwa i gospodarki.

⁴⁶ Pismo UOKiK z dn. 7 marca 2025 r., nr sprawy DPR-WSP.0143.411.2025.PC, nie publikowane

Bibliografia

1. Agencja badawcza PBS Sp. z o.o. (2023). *Funkcjonowanie rynku telekomunikacyjnego – część indywidualna. Raport z badania*. Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE). https://uke.gov.pl/download/gfx/uke/pl/defaultaktualnosci/36/519/7/badanie_konsumenckie-klienci_indywidualni.pdf
2. Borkowski, M., Czapliński, M. i Kapnik, A. (2019). *Działania powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów w roku 2017*. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. <https://uokik.gov.pl/downloadId/19157>
3. Dyrektywa 84/450/EWG z dnia 10 września 1984 r. dotycząca zbliżenia przepisów ustawodawczych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w zakresie reklam wprowadzających w błąd (Dz. U. UE., L 250, 17-20).
4. Dyrektywa 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach zawieranych z konsumentami (Dz. U. UE., L 95, 29-34).
5. Dyrektywa 97/7/WE z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w zakresie umów zawieranych na odległość (Dz. U. UE., L 144, 19-27).
6. Dyrektywa 98/27/WE z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie postępowania sądowego dotyczącego ochrony interesów konsumentów (Dz. U. UE, L 166, 51-57).
7. Dyrektywa 2002/65/WE z dnia 23 września 2002 r. dotycząca sprzedaży towarów i świadczenia usług na odległość (Dz. U. UE, L 271, 16-24).
8. Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych

przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”) (Dz. U. UE., L 149, 22-39).

9. Dyrektywa 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów (Dz. U. UE., L 304, 64-88).
10. Frischmann, B. M. (2012). *Infrastructure: The social value of shared resources*. Oxford University Press.
11. Gliniecki, B. (2024). Komentarz do art. 384. W: M. Balwicka-Szczyrba i A. Sylwestrzak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz* (s. 751 i n.). Wolters Kluwer.
12. Jasińska, K. (2024). Komentarz do art. 384(1). W: M. Załucki (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. C.H. Beck.
13. Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. z 1964 r. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.).
14. Macierzyńska-Franaszczyk, E. (2025). Komentarz do art. 10. W: M. Pecyna (red.), *Ustawa o prawach konsumenta. Komentarz*. C. H. Beck.
15. Mikłaszewicz, P. (2024). Komentarz do art. 385¹. W: W. Borysiak (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*. Legalis.
16. Pacuła, K. (2025). Komentarz do art. 23b. W: A. Jurkowska-Gomułka i A. Piszcz (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. C.H. Beck.
17. Piątek, S. (2025). *Prawo komunikacji elektronicznej. Komentarz*. C.H. Beck.
18. Piszcz, A. (2025). Komentarz do art. 28. W: A. Jurkowska-Gomułka i A. Piszcz (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. C.H. Beck.
19. Rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004

r. w sprawie współpracy w zakresie ochrony interesów konsumentów (Dz. U. UE, L 364, 1-11).

20. Urząd Komunikacji Elektronicznej. (2024). *Raport o stanie rynku telekomunikacyjnego w 2023 roku*. UKE. <https://uke.gov.pl/akt/raport-o-stanie-ryнку-telekomunikacyjnego-w-2023-roku,545.html>
21. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. (2021). *Sprawozdanie z działalności UOKiK – rok 2020*. UOKiK. <https://uokik.gov.pl/Download/113>
22. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. (2022). *Sprawozdanie z działalności UOKiK – rok 2021*. UOKiK. <https://uokik.gov.pl/Download/112>
23. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. (2023). *Sprawozdanie z działalności UOKiK – rok 2022*. UOKiK. <https://uokik.gov.pl/Download/99>
24. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. (2024). *Sprawozdanie z działalności UOKiK – rok 2023*. UOKiK. <https://uokik.gov.pl/Download/734>
25. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95 z późn. zm.).
26. Ustawa z dnia 12 lipca 2024 r. - Prawo komunikacji elektronicznej (Dz.U. z 2024 r., poz. 1221).
27. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r., poz. 1233).
28. Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne (Dz.U. z 2004 r. Nr 171, poz. 1800).
29. Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 z późn. zm.).
30. Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 171, poz. 1206 z późn. zm).
31. Ustawa z dnia 30 maja 2014 r. o prawach konsumenta (Dz.U. z 2014 r., poz. 827).

32. Wielgus, K. (2025). Komentarz do art. 20. W: M. Pecyna (red.), *Ustawa o prawach konsumenta. Komentarz*. C. H. Beck.

Spis tabel i wykresów

Tabela 1. Różnice między ochroną indywidualnych praw konsumenckich a ochroną zbiorowych interesów konsumentów	s. 15
Tabela 2. Liczba porad udzielonych przez rzeczników konsumentów w l. 2012-2017 r. z podziałem na branże	s. 24
Tabela 3. Dziesięć najwyższych łącznych kar pieniężnych za naruszenia na rynku telekomunikacyjnym	s. 31
Tabela 4. Decyzje dotyczące pobierania płatności (opłat) bez wyraźnej zgody konsumenta lub w inny sposób naruszające zbiorowe interesy konsumentów	s.34
Tabela 5. Niedozwolone postanowienia wzorców umownych lub kształtowanie umów w inny sposób niezgodnie z prawem	s.38
Tabela 6. Wprowadzenie w błąd jako nieuczciwa praktyka rynkowa	s.50
Tabela 7. Pozostałe formy zidentyfikowanych naruszeń	s.56
Wykres 1. Liczba decyzji dot. danego typu badanej praktyki	s. 28
Wykres 2. Dziesięć najwyższych łącznych kar pieniężnych za naruszenia na rynku telekomunikacyjnym	s.32

dr Konrad Gliściński

LL.M., pracownik Katedry Prawa Własności Intelektualnej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego, współpracownik Future Law Lab, specjalista w zakresie prawa cywilnego (w tym prawa autorskiego i prawa patentowego), międzynarodowego systemu regulacji praw własności intelektualnej oraz ekonomii politycznej systemu praw na dobrach niematerialnych. Członek Polskiej Sieci Ekonomii.

Jan Oleszczuk-Zygmuntowski

Ekonomista i przedsiębiorca społeczny zainteresowany złożonymi systemami, ekonomią polityczną technologii oraz gospodarką cyfrową. Współprzewodniczący Polskiej Sieci Ekonomii i Prezes Zarządu PLZ Spółdzielni, operatora centrum technologii spółdzielczych Coop-Tech Hub. Doktorant Akademii Leona Koźmińskiego, wykładowca kierunku Zarządzanie i AI w Cyfrowym Społeczeństwie. Założyciel i w latach 2015-2020 prezes zarządu Fundacji Instrat, progresywnego think-tanku. Doświadczenie zdobywał m.in. w Polskim Funduszu Rozwoju. Absolwent Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, stypendysta G20Global Solutions, British Council, Møller Institute, Open Future Foundation i FEPS. Autor „Kapitalizmu Sieci”, książki nominowanej do nagrody Economicus 2020. Ambasador DigitalEU.

dr Joanna Szymonek

Badaczka organizacyjna i wykładowczyni akademicka. Pracuje w Instytucie Kultury na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej Uniwersytetu Jagiellońskiego. Specjalizuje się w aspektach dotyczących procesów zarządzania strategicznego w tym zarządzania ryzykami ochrony praw człowieka w organizacjach i ich łańcuchach wartości oraz kształtowania polityk wspierających poszanowanie i ochronę praw człowieka w gospodar-

ce. Współpracuje z biznesem, związkami zawodowymi, pracodawcami, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego administracją publiczną oraz ośrodkami uniwersyteckimi i badawczymi w kraju i na świecie. Autorka, współautorka, inicjatorka i uczestniczka inicjatyw, projektów w obszarze ESG, CSR, zrównoważonego rozwoju i praw człowieka w biznesie oraz dialogu społecznego na poziomie polskim i zagranicznym. Współzałożycielka Polskiego Instytutu Praw Człowieka i Biznesu. Członkini Polskiej Sieci Ekonomii.

Maria Świetlik

Dyrektorka Zarządzająca Polskiej Sieci Ekonomii. Wcześniej dyrektorka ds. rozwoju fundacji Wolne Lektury, gdzie zajmowała się m.in. publikacjami i projektami badawczymi dot. reformy prawa autorskiego, scenariuszy przyszłości wpływu społecznego polityk dot. prawa autorskiego oraz organizacją konferencji o prawie autorskim CopyCamp.

Ekonomia w służbie społeczeństwu

Łączymy badaczki i badaczy na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego. Wspieraj nas i regeneruj z nami Polskę!



Polska Sieć
Ekonomii

www.plse.org.pl



Warszawa, marzec 2025