

Uprawnienia rzeczników konsumentów i Rzecznika Ubezpieczonych do polubownego zakończenia sporów konsumenckich¹

Wprowadzenie

Aktualnie w polskim porządku prawnym istnieje wiele aktów prawnych, które regulują zagadnienie ochrony praw konsumentów. Szczególnie liczne w tym zakresie są unormowania o charakterze materialnoprawnym². Nie mniej ważny jest jednak instytucjonalny system ochrony, a zatem wskazanie podmiotów, których zadaniem jest realizacja tej ochrony.

Ochrona praw konsumenta może być realizowana poprzez różne modele instytucjonalne. Model sądowy pozostawia ochronę samym konsumentom, którzy mogą dochodzić swoich roszczeń przed sądem. Przy modelu ombudsmana główną rolę odgrywa centralny i niezależny organ państwowy (rzecznik konsumentów), posiadający szeroką autonomię oraz kompetencje władcze. Z kolei w modelu administracyjnym to organy administracji powołane są do ochrony praw i interesów konsumentów, najczęściej przy udziale wyspecjalizowanego centralnego organu administracji rządowej³.

W Polsce obowiązuje model mieszany, łączący cechy modeli sądowego i administracyjnego. W tym zakresie podstawowym aktem prawnym, który wskazuje organy i instytucje mające na celu ochronę konsumentów, jest ustawa z 16.2.2007 r. o ochronie

¹ Artykuł powstał w ramach projektu pt. Potencjał naukowo-dydaktyczny Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego w służbie ochrony prawnej konsumenta, współfinansowanego przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

² Tytułem przykładu wskazać można: art. 385¹–385³ KC, ustawę z 23.8.2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. Nr 171, poz. 1206), ustawę z 20.7.2001 r. o kredycie konsumenckim (Dz.U. Nr 100, poz. 1081 ze zm.); 18.12.2011 r. wchodzi w życie nowa ustawa z 12.5.2011 r. o kredycie konsumenckim, Dz.U. Nr 126, poz. 715), ustawę z 27.7.2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. Nr 141, poz. 1176 ze zm.) czy też ustawę z 2.3.2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz.U. Nr 22, poz. 271 ze zm.).

³ D. Miąsik, [w:] T. Skoczny (red.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Warszawa 2009, s. 1126.

konkurencji i konsumentów⁴. Według art. 29 OchrKonkurU, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów⁵ jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów⁶. Do jego zadań, w myśl art. 31 OchrKonkurU, należą m.in.:

- wydawanie decyzji w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (art. 31 pkt 2),
- przygotowywanie projektów rządowej polityki konsumenckiej (art. 31 pkt 4),
- współpraca z krajowymi i międzynarodowymi organami i organizacjami, do których zakresu działania należy ochrona konkurencji i konsumentów (art. 31 pkt 5),
- opracowywanie i przedkładanie Radzie Ministrów projektów aktów prawnych dotyczących ochrony konkurencji i konsumentów (art. 31 pkt 8),
- przedkładanie Radzie Ministrów okresowych sprawozdań z realizacji rządowych programów polityki konsumenckiej (art. 31 pkt 9),
- współpraca z organami samorządu terytorialnego w zakresie wynikającym z rządowej polityki konsumenckiej (art. 31 pkt 10),
- inicjowanie badań towarów wykonywanych przez organizacje konsumenckie (art. 31 pkt 11),
- opracowywanie i wydawanie publikacji oraz programów edukacyjnych popularyzujących wiedzę o ochronie konkurencji i konsumentów (art. 31 pkt 12),
- występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów (art. 31 pkt 13),
- gromadzenie i upowszechnianie orzecznictwa w sprawach z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, w szczególności przez zamieszczanie decyzji Prezesa UOKiK na stronie internetowej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 31 pkt 15).

Oprócz tego ustawodawca, realizując postanowienia art. 76 Konstytucji RP⁷, uznał za stosowne powierzyć pewne zadania z zakresu ochrony praw konsumenta jednostkom samorządu terytorialnego oraz innym podmiotom. Norma zawarta w art. 37 OchrKonkurU stanowi więc, że zadania w dziedzinie ochrony interesów konsumentów w zakresie określonym ustawą oraz odrębnymi przepisami wykonują również: samorząd terytorialny, a także organizacje konsumenckie i inne instytucje, do których statutowych lub ustawowych zadań należy ochrona interesów konsumentów. W doktrynie wskazuje się jednak, że rola przywołanych podmiotów w sferze ochrony konsumentów, choć ważna, ma jedynie charakter pomocniczy względem Prezesa UOKiK. Prym wśród nich ustawa przyznaje jednak jednostkom samorządu terytorialnego, o czym świadczy użycie przez ustawodawcę zwrotu „a także” oraz okoliczność, że jednostki te stanowią część administracji

⁴Dz.U. Nr 50, poz. 331 ze zm.; dalej: OchrKonkurU.

⁵Dalej: Prezes UOKiK.

⁶W literaturze podkreśla się, że Prezes UOKiK odgrywa główną rolę w dziedzinie ochrony praw i interesów konsumentów; *M. Radwański*, [w:] *A. Stawicki, E. Stawicki* (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 676.

⁷Konstytucja RP z 2.4.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.); zgodnie z tym przepisem, władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi; zakres tej ochrony określa ustawa.

publicznej⁸. Do grona „instytucji, do których ustawowych zadań należy ochrona interesów konsumentów”, zaliczyć można m.in. Rzecznika Ubezpieczonych⁹.

Powyższe pozwala na swoistą gradację podmiotów włączonych w system instytucjonalnej ochrony konsumentów z punktu widzenia odgrywanej przez nich roli w dziedzinie tej ochrony. Podstawowe znaczenie ustawodawca przypisuje Prezesowi UOKiK; następnie w strukturze ochrony sytuuje jednostki samorządu terytorialnego, a organizacjom konsumenckim i innym instytucjom, do których statutowych lub ustawowych zadań należy ochrona interesów konsumentów, przypisuje mniejsze znaczenie. Wskazać należy, że jest to jedynie model normatywny. Rzeczywista rola poszczególnych podmiotów może ulec w praktyce ich funkcjonowania pewnemu przewartościowaniu¹⁰.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza uprawnień i roli powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów oraz Rzecznika Ubezpieczonych w dziedzinie polubownego zakończenia sporów konsumenckich. Zaznaczenia wymaga, że przedmiotem badań będą instytucje prawne niemieszczące się w katalogu klasycznie ujmowanych alternatywnych metod rozstrzygania sporów (ADR)¹¹, które jednak można zaliczyć do szeroko rozumianych polubownych form zakończenia sporów.

Zadania jednostek samorządu terytorialnego w zakresie ochrony konsumenckiej

Ochrona interesów konsumentów została zaliczona do zadań samorządu terytorialnego na mocy tzw. ustawy kompetencyjnej, tj. ustawy z 24.7.1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa¹². Aktualnie ochrona ta stanowi zadania własne samorządów powiatowego¹³ i wojewódzkiego¹⁴. Jednakże z uwagi na fakt, że art. 37 OchrKonkurU nie

⁸ M. Radwański, [w:] A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *op. cit.*, s. 676.

⁹ Odnośnie do podstawy normatywnej jego działania oraz szczegółowych zadań zob. dalszą część artykułu.

¹⁰ Z tego względu np. niektóre organizacje konsumenckie mogą faktycznie odgrywać większą rolę niż jednostki samorządu terytorialnego (zwłaszcza na szczeblu gminy i województwa).

¹¹ Zagadnienie ADR w dziedzinie ochrony praw konsumentów było już wielokrotnie przedmiotem analizy w literaturze przedmiotu, także na łamach niniejszego pisma; zob. K. Gajda, Alternatywne metody rozwiązywania sporów w sprawach konsumenckich (cz. I), ADR 2008, Nr 3; *taż*, Alternatywne metody rozwiązywania sporów w sprawach konsumenckich – mediacja (cz. II), ADR 2008, Nr 3; *taż*, Alternatywne metody rozwiązywania sporów konsumenckich – arbitraż, wybrane zagadnienia (cz. III), ADR 2008, Nr 4; B. Gnela, Czy reguły postępowania przed sądem polubownym są przydatne w dążeniu do skutecznego rozstrzygnięcia sporów konsumenckich?, ADR 2009, Nr 1; R. Stefanicki, Arbitraż w sprawach konsumenckich – zagadnienia wybrane (głos w dyskusji), ADR 2009, Nr 2; E. Rutkowska-Tomaszewska, Ochrona interesów konsumenta a polubowne sposoby rozstrzygnięcia sporów na rynku usług bankowych, ADR 2009, Nr 2; A. Torbus, Ochrona konsumenta jako strony zapisu na zagraniczny sąd polubowny, ADR 2009, Nr 2; K. Mania, ODR (Online Dispute Resolution) w sporach konsumenckich, ADR 2010, Nr 2; M. Pietraszewski, Zapis na sąd polubowny jako klauzula abuzywna, ADR 2010, Nr 2; *tenże*, Wybrane problemy na tle alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów z udziałem konsumentów, ADR 2010, Nr 4.

¹² Dz.U. Nr 106, poz. 668 ze zm.

¹³ Art. 4 ust. 1 pkt 18 ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.); dalej: SamPowU.

¹⁴ Art. 14 ust. 1 pkt 12 ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 ze zm.).

wskazuje, o jaki rodzaj jednostek samorządu terytorialnego chodzi, przyjąć należy, że zapewnienie ochrony konsumentów powinno stanowić zadanie samorządu terytorialnego wszystkich szczebli, tj. samorządu gminnego, powiatowego i wojewódzkiego¹⁵.

Zadania jednostek samorządu terytorialnego w dziedzinie ochrony konsumentów zostały nieco sprecyzowane w kolejnych przepisach. I tak, zgodnie z art. 38 OchrKonkurU¹⁶ zadaniem samorządu terytorialnego w zakresie ochrony praw konsumentów jest prowadzenie edukacji konsumenckiej (w szczególności przez wprowadzenie elementów wiedzy konsumenckiej do programów nauczania w szkołach publicznych)¹⁷. Niestety, rzeczywista efektywność tego przepisu w praktyce jego stosowania pozostawia wiele do życzenia¹⁸. Doświadczenie życiowe wskazuje, że w szkołach publicznych nie realizuje się nauczania „elementów wiedzy konsumenckiej”, nawet w podstawowym zakresie. Stan taki należy ocenić krytycznie, tym bardziej że art. 38 OchrKonkurU stanowi samodzielną podstawę prawną nakładającą na jednostki samorządu terytorialnego¹⁹ obowiązek prowadzenia edukacji konsumenckiej, i to jako zadanie o charakterze publicznym, uzupełniające katalogi zadań własnych tych jednostek²⁰.

Pozycja ustrojowa i zadania rzecznika praw konsumenta

Wśród jednostek samorządu terytorialnego przepisy OchrKonkurU szczególnie wyeksponowały pozycję powiatu w dziedzinie ochrony interesów konsumentów, stanowiąc w treści art. 39 ust. 1 OchrKonkurU, że zadania samorządu powiatowego w zakresie ochrony praw konsumentów wykonuje powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów²¹. Pozycję i uprawnienia rzecznika regulują przepisy art. 39–43 OchrKonkurU.

Zgodnie z normą zawartą w art. 40 ust. 1 OchrKonkurU, z rzecznikiem konsumentów stosunek pracy nawiązuje starosta bądź prezydent miasta²². Rzecznicy są też bezpośrednio podporządkowani wymienionym organom (art. 40 ust. 3 OchrKonkurU)²³. Konsekwencją

¹⁵ M. Sieradzka, [w:] M. Kohutek, M. Sieradzka, Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Warszawa 2008, s. 719.

¹⁶ Uzupełnienie art. 38 OchrKonkurU stanowią art. 32 pkt 12 oraz art. 45 ust. 2 pkt 2 i 4 OchrKonkurU.

¹⁷ Inne formy edukacji konsumenckiej to np. publikacje w mediach, organizowanie konkursów i olimpiad, prowadzenie stron internetowych, wydawanie broszur i ulotek, organizowanie szkoleń, kursów i konferencji; M. Radwański, [w:] A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *op. cit.*, s. 688.

¹⁸ Zob. też dane przytaczane przez M. Sieradzką, [w:] K. Kohutek, M. Sieradzka, *op. cit.*, s. 721.

¹⁹ Chodzi o jednostki samorządu terytorialnego wszystkich szczebli (tak trafnie K. Podgórski, Samorządowa edukacja konsumencka, [w:] A. Lewicka-Strzałecka (red.), *Edukacja konsumencka. Cele, instrumenty, dobre praktyki*, Warszawa 2006, s. 211), chociaż największą rolę w tym zakresie przypisać należy samorządom gminnym i powiatowym, do których zadań należy prowadzenie szkół podstawowych, gimnazjalnych (gmina) i ponadgimnazjalnych (powiat).

²⁰ C. Banasiński, E. Piontek (red.), Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Warszawa 2009, s. 564; D. Miąsik, [w:] T. Skoczny (red.), *op. cit.*, s. 1130.

²¹ Dalej: rzecznik konsumentów lub rzecznik.

²² W miastach na prawach powiatu.

²³ Przed nowelizacją art. 40 OchrKonkurU, tj. przed 1.1.2009 r., rzecznika konsumentów powoływała i odwoływała rada powiatu lub rada miasta na prawach powiatu (rada miasta – zob. art. 92 ust. 1 pkt 1 SamPowU), którym rzecznik był bezpośrednio podporządkowany i przed którymi ponosił odpowiedzialność. Rozwiązanie takie było właściwsze, ponieważ stanowiło silną gwarancję niezależności rzeczników.

takiego stanu rzeczy jest obowiązek rzeczników przedkładania staroście (prezydentowi miasta) do zatwierdzenia rocznego sprawozdania ze swojej działalności w roku poprzednim, w terminie do 31 marca każdego roku²⁴. W efekcie to starosta (prezydent miasta) – a nie rada powiatu – jest także uprawniony do ustalania wynagrodzenia rzecznika²⁵.

Analizowany akt prawny nakazuje także, aby rzecznik był wyodrębniony w sposób organizacyjny w strukturze starostwa powiatowego bądź urzędu miasta. Natomiast w miastach na prawach powiatu i w miastach powyżej 100 000 mieszkańców rzecznik może wykonywać swoje zadania przy pomocy wyodrębnionego biura²⁶. Pomimo wyodrębnienia organizacyjnoprawnego, rzecznicy nadal są tylko pracownikami samorządowymi²⁷.

Wysoki poziom merytoryczny osób powoływanych do pełnienia funkcji rzecznika zapewniać ma postanowienie art. 40 ust. 2 OchrKonkurU, zgodnie z którym rzecznikiem konsumentów może być osoba posiadająca wyższe wykształcenie, w szczególności prawnicze lub ekonomiczne, i co najmniej 5-letnią praktykę zawodową. Przepis ten zasługuje na wyróżnienie, ponieważ to od jego treści zależy faktyczny stopień ochrony konsumentów w powiecie. *De lege ferenda* trafniejszym rozwiązaniem byłoby wymaganie od rzecznika wykształcenia prawniczego, z uwagi na zadania stawiane mu przez art. 42 OchrKonkurU²⁸. Z pewnością, jeżeli chodzi o praktykę zawodową, okres co najmniej 5-letni wydaje się być odpowiednio długi. Problem w tym, że komentowany art. 40 ust. 2 OchrKonkurU nie zastrzega jednocześnie, że ma to być praktyka zawodowa związana z ochroną praw konsumentów. Może to powodować powoływanie na rzeczników osób, które mają co najmniej 5-letnią praktykę zawodową w dziedzinie niezwiązanej w żaden sposób z funkcją, jaką mają pełnić²⁹. Wydaje się, że trafniejszym rozwiązaniem byłoby ukształtowanie wymogu w postaci stażu zawodowego³⁰ na stanowisku związanym z ochroną praw konsumentów³¹.

Oprócz wymagań, jakie stawia przed kandydatami na rzeczników konsumentów przepis art. 40 ust. 2 OchrKonkurU, w związku z okolicznością, że rzecznicy konsumentów

²⁴ Art. 43 ust. 1 OchrKonkurU; na podstawie tego przepisu sprawozdania, o których mowa, rzecznicy przekazują także właściwym miejscowo delegaturom Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

²⁵ Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Warmińsko-Mazurskiego z 27.5.2009 r. (PN.0911-217/09, Dz.Urz. Woj. Warmińsko-Mazurskiego 2009, Nr 84, poz. 1438).

²⁶ Niestety, tylko nieliczni rzecznicy dysponują wyodrębnionym i zorganizowanym biurem. Zob. Raport Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Departament Polityki Konsumentckiej, Funkcjonowanie powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów w roku 2007, Warszawa 2009, s. 4, dostępny na stronie www.uokik.gov.pl; dalej: Raport UOKiK 2007.

²⁷ S. Kania, Status prawny powiatowego rzecznika konsumentów, ST 2001, Nr 5, s. 5 i n.; S. Koroluk, A. Powalowski, [w:] T. Skoczny (red.), *op. cit.*, s. 1136. W doktrynie spotkać się można także z poglądami, że rzecznik jest organem administracji publicznej (M. Radwański, [w:] A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *op. cit.*, s. 691–692), a niektórzy uważają go nawet za organ powiatu (M. Bunikowski, Powiatowy rzecznik konsumentów, Jur. 2006, Nr 11, s. 8).

²⁸ Zob. dalej.

²⁹ Tak też C. Banasiński, E. Piontek (red.), *op. cit.*, s. 576.

³⁰ Staż ten mógłby być wówczas krótszy niż 5-letni. Wydaje się, że w zupełności wystarczyłby okres 3 lat.

³¹ *Exempli gratia* w instytucji państwowej powołanej do ochrony interesów konsumentów, np. w Inspekcji Handlowej, Urzędzie Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Komisji Nadzoru Finansowego, Urzędzie Regulacji Energetyki, bądź w organizacji społecznej, do której zadań statutowych należy taka ochrona.

są pracownikami samorządowymi, powinni także spełniać przesłanki określone w art. 6 ust. 1 i 3 ustawy z 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych³², czyli:

- wymóg posiadania obywatelstwa polskiego, z zastrzeżeniem art. 11 ust. 2 i 3 ustawy,
- pełna zdolność do czynności prawnych oraz korzystanie z pełni praw publicznych,
- wymóg posiadania kwalifikacji zawodowych wymaganych do wykonywania pracy na określonym stanowisku³³,
- co najmniej średnie wykształcenie,
- brak skazania prawomocnym wyrokiem sądu za umyślne przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe,
- nieposzlakowana opinia³⁴.

Podstawą nawiązania stosunku pracy z rzecznikiem jest umowa o pracę³⁵. Niestety, wielu rzeczników konsumentów zatrudnionych jest w niepełnym wymiarze czasu pracy lub – oprócz pełnienia funkcji rzecznika – realizuje swoje zadania obok innych funkcji i obowiązków w starostwie powiatowym³⁶. Takie obciążenie obowiązkami z pewnością zmniejsza efektywność rzeczników, jako podmiotów mających realizować zadania samorządu powiatowego w zakresie ochrony praw konsumentów.

Najważniejsze zadania rzecznika konsumentów wymienione zostały w art. 42 ust. 1 OchrKonkurU. Jest to katalog przykładowy³⁷ i składają się na niego:

- zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów,

³² Dz.U. Nr 223, poz. 1458 ze zm.; dalej: PracSamU. Trafnie na tle poprzednio obowiązującej ustawy z 22.3.1990 r. o pracownikach samorządowych (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.) zwróciła na to uwagę A. Wierzbicka-Barbarowska, *Pozycja prawna powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów*, SPE 2001, Nr 63, s. 50, a także WSA w Bydgoszczy w wyr. z 13.1.2009 r. (II SA/Bd 959/08, Legalis). Aktualnie stanowi o tym wprost art. 40 ust. 5 OchrKonkurU, dodany przez art. 52 pkt 1 PracSamU.

³³ Wymóg ten, wynikający z postanowienia art. 6 ust. 1 pkt 3 PracSamU, nieco „neutralizuje” brak wyrażonego wskazania w art. 40 ust. 2 OchrKonkurU konieczności posiadania przez rzecznika praktyki zawodowej związanej z ochroną konsumentów. Autor niniejszego artykułu uważa jednak, że zasadne byłoby przesądzenie tej kwestii *expressis verbis*, co z pewnością przyczyniłoby się do podniesienia poziomu ochrony konsumenckiej na szczeblu samorządu powiatowego.

³⁴ Dodać należy, że jeżeli rzecznik konsumentów zatrudniony jest na kierowniczym stanowisku urzędniczym, musi dodatkowo: 1) posiadać co najmniej trzyletni staż pracy lub wykonywać przez co najmniej 3 lata działalność gospodarczą o charakterze zgodnym z wymaganiami na danym stanowisku; 2) posiadać wykształcenie wyższe pierwszego lub drugiego stopnia w rozumieniu przepisów o szkolnictwie wyższym (art. 6 ust. 4 PracSamU). Pogląd, że „stanowisko powiatowego rzecznika konsumentów należy bezspornie do kręgu kierowniczych wśród pracowników samorządowych”, wyrażony został w uzasadnieniu wyr. WSA w Bydgoszczy z 13.1.2009 r. (II SA/Bd 959/08, Legalis).

³⁵ *Argumentum* z art. 4 ust. 1 PracSamU, który to przepis zawiera *numerus clausus* pracowników samorządowych, zatrudnianych na podstawie wyboru i powołania.

³⁶ Raport UOKiK 2007, s. 4. Sytuacja ta nie zmienia się z biegiem lat; por. Raport Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Departament Polityki Konsumenckiej, Funkcjonowanie powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów w roku 2008, Warszawa 2009, s. 4, dostępny na www.uokik.gov.pl (dalej: Raport UOKiK 2008); Raport Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Departament Polityki Konsumenckiej, Funkcjonowanie powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów w roku 2009, Warszawa 2010, s. 4 (dalej: Raport UOKiK 2009), a także Raport Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Departament Polityki Konsumenckiej, Funkcjonowanie powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów w roku 2010, Warszawa 2011, s. 4–5, dostępny na www.uokik.gov.pl (dalej: Raport UOKiK 2010).

³⁷ Świadczy o tym użycie przez ustawodawcę sformułowania „w szczególności”.

- składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów,
- występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów,
- współdziałanie z właściwymi miejscowo delegaturami Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi.

Podkreślenia wymaga, że zadanie rzecznika polegające na zapewnieniu bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony praw konsumentów (art. 42 ust. 1 pkt 1 OchrKonkurU), uważane jest za najistotniejsze z zadań tego podmiotu³⁸.

Rzecznicy konsumentów mają ponadto uprawnienie do wytaczania powództw na rzecz konsumentów oraz do wstępowania, za ich zgodą, do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów. W myśl art. 42 ust. 5 OchrKonkurU, do rzecznika konsumentów stosuje się odpowiednio przepis art. 63 KPC. Oznacza to, że rzecznik, który nie uczestniczy w sprawie, może przedstawić sądowi istotny dla sprawy pogląd, a więc wystąpić w charakterze *amicus curiae*³⁹.

Z kolei w dziedzinie dotyczącej spraw o wykroczenia na szkodę konsumentów, rzecznik konsumentów uzyskał status oskarżyciela publicznego w rozumieniu przepisów ustawy z 24.8.2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia⁴⁰.

Występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów jako sposób polubownego zakończenia sprawy

Przedmiotem analizy niniejszego artykułu⁴¹ jest jedno z zadań rzeczników konsumentów, określone w art. 42 ust. 1 pkt 3 OchrKonkurU, polegające na występowaniu do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów. Może ono stanowić

³⁸ S. Koroluk, A. Powałowski, [w:] T. Skoczny (red.), *op. cit.*, s. 1141. W roku 2007 rzecznicy udzielili 254 448 porad i informacji (Raport UOKiK 2007, s. 5); w roku 2008 – 333 502 (Raport UOKiK 2008, s. 6), w roku 2009 – aż 349 711 (Raport UOKiK 2009, s. 6), a w roku 2010 aż 416 323 (Raport UOKiK 2010, s. 6).

³⁹ Pogląd może zostać przedstawiony w każdym stadium postępowania; tak trafnie E. Łętowska, Ustawa o ochronie niektórych praw konsumentów. Komentarz, Warszawa 2001, s. 155; inaczej (jednak bez uzasadnienia) M. Jędrzejewska ([w:] T. Ereciński, J. Gudowski, M. Jędrzejewska, Kodeks postępowania cywilnego. Część pierwsza. Postępowanie rozpoznawcze. Część druga. Postępowanie zabezpieczające. Komentarz, t. I, pod red. T. Erecińskiego, Warszawa 2007, s. 197), zdaniem której przedstawienie poglądu nie jest dopuszczalne w postępowaniu kasacyjnym. Chociaż pogląd przedstawiony przez organizację społeczną lub rzecznika nie stanowi środka dowodowego, to jest częścią materiału procesowego w najszerszym tego słowa znaczeniu (materiał opiniodawczo-pomocniczy), M. Sychowicz, [w:] K. Piasecki (red.), Kodeks postępowania cywilnego, t. I: Komentarz do art. 1–505¹⁴, Warszawa 2006, s. 267. Sąd powinien więc w jakiś sposób ustosunkować się do niego, zwłaszcza w uzasadnieniu orzeczenia, pomimo że pogląd ten – co oczywiste – nie jest dla niego wiążący, A. Oklejak, Organizacje społeczne ludu pracującego w świetle przepisów KPC, ZNUJ PP 1971, Nr 51, s. 193.

⁴⁰ Tekst jedn. Dz.U. z 2008 r. Nr 133, poz. 848 ze zm.

⁴¹ Szczegółowe omówienie kompetencji rzeczników konsumentów wykracza bowiem poza przyjęte ramy opracowania.

formę polubownego rozstrzygnięcia sprawy pomiędzy konsumentem⁴² a przedsiębiorcą⁴³. Wystąpienia mogą mieć charakter bardziej ogólny albo też dotyczyć konkretnych i indywidualnych spraw⁴⁴. W tym drugim przypadku, w wystąpieniu rzecznik powinien postarać się zawrzeć propozycje ugodowego zakończenia zaistniałego konfliktu⁴⁵.

Przepisy nie określają formy, w jakiej rzecznicy mogą kierować swoje wystąpienia do przedsiębiorców. Przyjąć więc należy, że wystąpienia mogą być realizowane w formie pisemnej, za pomocą poczty elektronicznej czy telefonicznie. Z uwagi na konieczność zapewnienia skuteczności wystąpienia, preferowane powinny być wystąpienia dokonywane w formie pisemnej, w postaci pisma wysłanego listem poleconym, ewentualnie pocztą elektroniczną. Takie formy wystąpień pozostawiają bowiem „ślady”, a także pozwalają zweryfikować, czy ich adresat dochował określonego w nich terminu do udzielenia odpowiedzi. Natomiast jeżeli rzecznik dokonuje wystąpienia w innej formie (np. telefonicznie), celowe jest jego utrwalenie na piśmie (w formie notatki służbowej).

Wystąpienia rzeczników mogą także przybrać postać mediacji pomiędzy konsumentem a przedsiębiorcą. Z informacji pochodzących od rzeczników wynika, że większość ich wystąpień przybiera właśnie charakter mediacyjny⁴⁶. Polega to na tym, że rzecznik, po zwróceniu się do niego przez konsumenta z prośbą o interwencję, odbiera od niego wywiad zawierający stan faktyczny sprawy. Następnie dokonuje analizy tego stanu pod kątem możliwości naruszenia przepisów prawa. Jeżeli rzecznik dojdzie do wniosku, że interesy konsumenta zasługują na ochronę, kieruje do przedsiębiorcy wystąpienie, w którym przedstawia obowiązujący w danej dziedzinie stan prawny oraz proponuje mu zweryfikowanie swojego stanowiska i załatwienie sprawy zgodnie z przepisami.

Przedsiębiorca, do którego rzecznik konsumentów zwrócił się w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów, jest obowiązany udzielić rzecznikowi wyjaśnień i informacji będących przedmiotem wystąpienia oraz ustosunkować się do uwag i opinii rzecznika (art. 42 ust. 4 w zw. z art. 42 ust. 1 pkt 3 OchrKonkurU). Umacnia to mediacyjny charakter wystąpienia rzecznika, który – znając już stanowisko drugiej strony – może kontynuować próbę polubownego zakończeniu sporu.

Co istotne, w praktyce skierowanie do przedsiębiorcy wystąpienia w trybie art. 42 ust. 1 pkt 3 OchrKonkurU w większości przypadków kończy się polubownym zakończeniem sprawy⁴⁷. Z pewnością wpływ na to ma wiele czynników, a zwłaszcza sprawność rzeczników w prowadzeniu całej procedury mediacyjnej oraz wola przedsiębiorców po-

⁴² Definicję konsumenta zawiera art. 4 pkt 12 OchrKonkurU, który w tym zakresie odsyła do art. 22¹ KC. Przyjąć więc należy, że konsumentem – także na gruncie OchrKonkurU – jest osoba fizyczna dokonująca czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową.

⁴³ Pojęcie przedsiębiorcy zawarte zostało w art. 4 pkt 1 OchrKonkurU.

⁴⁴ S. Koroluk, A. Powalowski, [w:] T. Skoczny (red.), *op. cit.*, s. 1145.

⁴⁵ D. Tomaszewski, Rzecznik konsumentów – nowa szansa dla realizacji praw konsumentów, *Klinika* 2001, Nr 1, s. 320.

⁴⁶ Zob. Raport UOKiK 2007, s. 9.

⁴⁷ Raport Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Departament Polityki Konsumentckiej, Funkcjonowanie powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów w roku 2006, Warszawa 2007, s. 10, dostępny na stronie www.uokik.gov.pl (dalej: Raport UOKiK 2006); Raport UOKiK 2007, s. 10; Raport UOKiK 2008, s. 10; Raport UOKiK 2009, s. 10; Raport UOKiK 2010, s. 13.

lubownego zakończenia sporu. Nie bez znaczenia jest także autorytet, jakim cieszą się rzecznicy w społeczeństwie, a który wynika z ich usytuowania w strukturach władzy publicznej oraz z wysokiego poziomu merytorycznego, jaki reprezentują.

Mediacja, o której mowa, nie stanowi mediacji w rozumieniu Kodeksu postępowania cywilnego⁴⁸. Jest tak, gdyż brakuje zawartej pomiędzy stronami sporu umowy o mediację albo postanowienia sądu kierującego je do mediacji (art. 183¹ § 2 KPC). Nie ma jednak przeszkód, aby strony danego sporu konsumenckiego zawarły taką umowę o mediację, w której jako osobę mediatora wskażą rzecznika konsumentów. Upoważnia ich do tego treść art. 183¹ § 3 KPC. Przedsiębiorca lub konsument mogą też zainicjować właściwe postępowanie mediacyjne bez wcześniejszego zawierania umowy o mediację, poprzez złożenie wniosku o przeprowadzenie mediacji i wyrażenie przez drugą stronę zgody na mediację⁴⁹.

Jeżeli rzecznik zgodzi się na przeprowadzenie mediacji (do czego, zdaniem autora, upoważnia go przepis art. 42 ust. 1 pkt 3 OchrKonkurU), ewentualna ugoda zawarta w jej ramach podlega już „zwykłym” rygorom z Kodeksu postępowania cywilnego, w szczególności w zakresie możliwości nadania jej mocy wiążącej wskutek zatwierdzenia przez sąd⁵⁰. Natomiast w razie odmowy przeprowadzenia mediacji przez rzecznika, mediacja w rozumieniu kodeksowym nie dochodzi do skutku, co wynika z art. 183⁶ § 2 pkt 2 KPC.

Istotne, że rzecznicy w toku opisywanej procedury często współdziałają z innymi instytucjami i organizacjami zajmującymi się ochroną praw konsumentów. Przykładowo, jeżeli przedsiębiorca kwestionuje, że dokonana w ramach sprzedaży konsumenckiej reklamacja nie jest zasadna, rzecznicy niejednokrotnie zwracają się o przeprowadzenie ekspertyzy do niezależnych rzeczoznawców, wpisanych na listę wojewódzkiego inspektoratu Inspekcji Handlowej. Zgodnie bowiem z treścią art. 11 ust. 2 ustawy z 15.12.2000 r. o Inspekcji Handlowej⁵¹, wojewódzcy inspektorzy Inspekcji Handlowej prowadzą listy rzeczoznawców do spraw jakości produktów lub usług. Rzeczoznawcy ci powołani są do wydawania opinii o jakości produktów lub usług na zlecenie konsumenta, przedsiębiorcy, stałego polubownego sądu konsumenckiego, wojewódzkiego inspektora, powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów albo organizacji społecznej, do której zadań statutowych należy ochrona konsumentów⁵². Warunki prowadzenia list rzeczoznawców do spraw jakości produktów lub usług, w tym warunki i tryb wpisu na listę, skreślenia z niej, tryb weryfikacji rzeczoznawców oraz nadzoru nad ich działalnością określa rozporządzenie RM z 2.8.2001 r. w sprawie list rzeczoznawców do spraw jakości produktów lub usług⁵³.

⁴⁸ W związku z tym do mediacji toczonej w powołanym trybie nie stosuje się art. 183¹³–183¹⁵ KPC.

⁴⁹ Por. art. 183¹ § 2 zd. 2 w zw. z art. 183⁶ § 2 pkt 4 KPC.

⁵⁰ Zob. 183¹⁴–183¹⁵ KPC.

⁵¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 151, poz. 1219 ze zm.; dalej: InspHandIU.

⁵² Art. 11 ust. 3 InspHandIU.

⁵³ Dz.U. Nr 85, poz. 931. Warto wskazać, że na listę rzeczoznawców wpisuje się rzeczoznawcę, który posiada teoretyczne i praktyczne wiadomości w dziedzinie, w której wykonuje działalność rzeczoznawcy, a posiadanie tych wiadomości powinno być potwierdzone dokumentami, w tym w szczególności: świadectwami lub dyplomami właściwych szkół, w tym szkół wyższych, opiniami właściwych branżowo stowarzyszeń albo organizacji zawodowych (tak § 3 rozporządzenia). Lista rzeczoznawców jest dostępna w siedzibie właściwego wojewódzkiego inspektoratu Inspekcji Handlowej (§ 9 rozporządzenia).

Znaczenie wystąpień rzeczników do przedsiębiorców w praktyce ochrony konsumenckiej jest bardzo duże. Z danych UOKiK wynika, że w 2006 r. rzecznicy skierowali do przedsiębiorców 32 255 (raport UOKiK 2006, s. 11) wystąpień⁵⁴, w 2007 r. – 39 487⁵⁵, w 2008 r. – 48 114⁵⁶, w 2009 r. – 45 316⁵⁷, a w 2010 r. – aż 60 191⁵⁸.

Sankcja za naruszenie obowiązku udzielenia wyjaśnień

Przypomnieć wypada raz jeszcze, że odpowiedniemu uprawnieniu rzecznika konsumentów w postaci możliwości kierowania wystąpień do przedsiębiorców odpowiada wynikający z treści art. 42 ust. 4 OchrKonkurU obowiązek tych ostatnich udzielenia rzecznikowi wyjaśnień i informacji będących przedmiotem wystąpienia oraz ustosunkowania się do uwag i opinii rzecznika. W celu zagwarantowania jego realizacji ustawodawca ustanowił sankcję w postaci odpowiedzialności o charakterze karnoprawnym.

Zgodnie z art. 114 OchrKonkurU, naruszenie tego obowiązku zagrożone jest (jako wykroczenie) karą grzywny, nie mniejszą niż 2000 zł i nieprzekraczającą 5000 zł⁵⁹. Zgodnie z ust. 1 przytoczonego przepisu, karze tej podlega przedsiębiorca⁶⁰, który wbrew art. 42 ust. 4 OchrKonkurU, narusza obowiązek udzielenia rzecznikowi konsumentów wyjaśnień i informacji będących przedmiotem wystąpienia rzecznika lub obowiązek ustosunkowania się do uwag i opinii rzecznika.

Zakres podmiotowy omawianego wykroczenia jest dość ograniczony. Chociaż bowiem – jak wskazano – podlega mu przedsiębiorca, a pojęcie to zostało w art. 4 pkt 1 OchrKonkurU ujęte bardzo szeroko, to jednak art. 114 OchrKonkurU nie został odpowiednio zharmonizowany z przepisami Kodeksu wykroczeń, które przewidują odpowiedzialność za wykroczenie jedynie wobec osób fizycznych. Zatem w praktyce za omawiane wykroczenie może być ukarany jedynie taki przedsiębiorca, który jest osobą fizyczną po ukończeniu 17. roku życia (zob. art. 8 KW). Poza zakresem odpowiedzialności znajdują się zaś pozostałe kategorie przedsiębiorców wymienione w art. 4 pkt 1 OchrKonkurU, a więc osoby prawne, jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym ustawa przyznaje zdolność prawną⁶¹ oraz związki przedsiębiorców⁶². Zastosowania w omawianym zakresie nie znajdzie też ustawa z 28.10.2002 r. o odpowiedzialności

⁵⁴ Raport UOKiK 2006, s. 11.

⁵⁵ Raport UOKiK 2007, s. 11.

⁵⁶ Raport UOKiK 2008, s. 11.

⁵⁷ Raport UOKiK 2009, s. 10.

⁵⁸ Raport UOKiK 2010, s. 14.

⁵⁹ Por. art. 24 § 1 ustawy z 20.5.1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn. Dz.U. z 2007 r. Nr 109, poz. 756 ze zm.); dalej: KW.

⁶⁰ Art. 114 ust. 1 OchrKonkurU sugeruje (poprzez użycie zaimka „kto”), że odpowiedzialności za opisane w nim wykroczenie może podlegać każdy. Jednak wykładnia systemowa, a przede wszystkim okoliczność, że obowiązek z art. 42 ust. 4 adresowany jest do przedsiębiorców i tylko oni mogą go naruszyć, świadczy o tym, iż jedynie ta kategoria podmiotów prawa może stać się podmiotem analizowanego wykroczenia.

⁶¹ Chodzi tu o jednostki organizacyjne, o których mowa w art. 33¹ KC, a zwłaszcza spółki kapitałowe w organizacji (art. 11 § 1 KSH) oraz handlowe spółki osobowe (art. 8 § 1 KSH).

⁶² Zob. definicję z art. 4 pkt 2 OchrKonkurU.

podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary⁶³, ponieważ dotyczy ona jedynie czynów zabronionych jako przestępstwa, a nie obejmuje wykroczeń⁶⁴.

Strona podmiotowa analizowanego wykroczenia polega na umyślności bądź nieumyślności. Zgodnie z art. 5 KW, wykroczenie można popełnić zarówno umyślnie, jak i nieumyślnie, chyba że ustawa przewiduje odpowiedzialność tylko za wykroczenie umyślne.

Przechodząc do omówienia znamion strony przedmiotowej, w art. 114 ust. 1 OchrKonkurU penalizowane jest zachowanie polegające na naruszeniu obowiązku udzielenia rzecznikowi informacji lub obowiązku ustosunkowania się do uwag i opinii rzecznika. Karalne jest opisane zachowanie, podjęte wbrew przepisowi art. 42 ust. 4 OchrKonkurU, a zatem w sytuacji, gdy rzecznik zwrócił się do przedsiębiorcy ze stosownym wystąpieniem. W zależności od tego, co było przedmiotem wystąpienia rzecznika (żądanie udzielenia informacji, żądanie udzielenia wyjaśnień, żądanie udzielenia wyjaśnień i informacji, udzielenie uwagi, wyrażenie opinii czy wreszcie żądanie udzielenia wyjaśnień i informacji oraz udzielenie uwagi i wyrażenie opinii), odpowiednio kształtują się obowiązki przedsiębiorcy.

Zachowanie w postaci „naruszenia obowiązku” z art. 114 ust. 1 OchrKonkurU może polegać na tym, że podmiot zobowiązany w ogóle nie udzieli informacji i wyjaśnień bądź nie ustosunkuje się do uwag i opinii rzecznika (zaniechanie), jak również na wykonaniu obowiązku, ale w sposób nienależyty⁶⁵.

Przez „naruszenie obowiązku” należy więc rozumieć zarówno nieudzielenie informacji w ogóle, jak i ich udzielenie przez przedsiębiorcę, ale po upływie określonego przez rzecznika terminu⁶⁶. Przyjęcie, że przekroczenie określonego terminu nie stanowi wykroczenia, powodowałoby, że przepis art. 114 OchrKonkurU w praktyce byłby martwy⁶⁷.

⁶³ Dz.U. Nr 197, poz. 1661 ze zm.

⁶⁴ Zgodnie z art. 1 ustawy z 28.10.2002 r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, ustawa określa zasady odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary jako przestępstwa lub przestępstwa skarbowe oraz zasady postępowania w przedmiocie takiej odpowiedzialności.

⁶⁵ M. Radwański, [w:] A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *op. cit.*, s. 1290.

⁶⁶ M. Sieradzka, [w:] M. Kohutek, M. Sieradzka, *op. cit.*, s. 738; M. Radwański, [w:] A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *op. cit.*, s. 706–707; M. Król-Bogomilska, [w:] T. Skoczny (red.), *op. cit.*, s. 1732. Odmiennie C. Banasiński, E. Piontek (red.), *op. cit.*, s. 1037–1038, zdaniem których sam fakt przekroczenia terminu przez przedsiębiorcę nie stanowi wykroczenia z art. 114 OchrKonkurU. Autorzy uzasadniają swoje stanowisko okolicznością, iż ani art. 42 ust. 1 pkt 3, ani art. 42 ust. 4 OchrKonkurU nie określają terminu, który rzecznik powinien określić przedsiębiorcy na udzielenie odpowiedzi. Podobnie S. Koroluk, A. Powalowski, [w:] T. Skoczny (red.), *op. cit.*, s. 1146–1147.

⁶⁷ Zob. wydany na gruncie art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b poprzednio obowiązującej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów z 15.12.2000 r. (tekst jedn. Dz.U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.) wyr. SN z 7.4.2004 r. (III SK 31/04, OSNP 2005, Nr 4, poz. 60), w którym Sąd stwierdził, że kara pieniężna przewidziana w powołanym przepisie jest sankcją nakładaną na przedsiębiorcę za niedopełnienie obowiązku udzielenia na żądanie Prezesa UOKiK informacji niezbędnych do wszczęcia i sprawnego prowadzenia postępowania także wówczas, gdy żądana informacja została udzielona z opóźnieniem, już po wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Orzeczenie to bywa przytaczane w literaturze przedmiotu przy omawianiu art. 114 OchrKonkurU. Zaznaczenia jednak wymaga, że w tym wypadku nie chodziło o sankcję o charakterze karnym, lecz administracyjnym, co implikowało stosowanie odmiennych reguł wykładni. Poza tym art. 45 o ochronie konkurencji i konsumentów z 15.12.2000 r., do którego art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b odsyłał, po pierwsze – zawierał wyraźne upoważnienie do zakreślenia przedsiębiorcy terminu; po drugie – nakazywał w żądaniu kierowanym do przedsiębiorcy umieszczać pouczenie o sankcjach za nieudzielenie informacji lub za udzielenie informacji nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd.

Przedsiębiorca mógłby bezkarnie naruszać obowiązek z art. 42 ust. 4 OchrKonkurU, podnosząc, że zakreślony termin ma jedynie charakter instrukcyjny. Prowadziłoby to do sytuacji, w której ustawowy obowiązek nałożony na przedsiębiorcę pozbawiony byłby realnej sankcji za jego naruszenie. Tylko od dobrej woli adresata wystąpienia rzecznika zależałoby, czy wypełni on obowiązek w terminie, czy też przewlekać będzie postępowanie, powołując się na brak związania terminem. Poza tym w skrajnych przypadkach tak naprawdę nie dałoby się stwierdzić, czy doszło do naruszenia obowiązku, gdyż przedsiębiorca mógłby udzielić rzecznikowi wyjaśnień i informacji będących przedmiotem wystąpienia oraz ustosunkować się do jego uwag i opinii także po złożeniu do sądu wniosku o ukaranie przedsiębiorcy, nawet do czasu prawomocnego zakończenia postępowania⁶⁸. Z pewnością nie taki był cel wprowadzenia sankcji z art. 114 OchrKonkurU, która powinna spełniać funkcje prewencyjne i skutecznie dyscyplinować przedsiębiorców do wykonania nałożonych na nich przez ustawę obowiązków⁶⁹.

W literaturze przyjmuje się, że „naruszenie obowiązku” zachodzi także wtedy, gdy przedsiębiorca udzielił informacji nie na temat⁷⁰, a także gdy udzielił informacji nieprawdziwych bądź wprowadzających w błąd⁷¹. Trudno uznać to bowiem za „udzielenie informacji” w rozumieniu art. 42 ust. 4 OchrKonkurU.

Powyższe uwagi odnieść można także do naruszenia obowiązku udzielenia wyjaśnień oraz ustosunkowania się do uwag i opinii rzecznika. Natomiast oczywiście nie stanowi wykroczenia odpowiedź, w której przedsiębiorca stwierdzi, że nie zgadza się z tezami wystąpienia, i przedstawi własną interpretację stanu faktycznego lub przepisów prawa.

Opisana powyżej rozszerzająca interpretacja wywoływać może jednak pewne wątpliwości z punktu widzenia obowiązujących w prawie o wykroczeniach⁷² zasad: *nullum crimen sine lege scripta*⁷³ oraz *nullum crimen sine lege stricta*, zwłaszcza gdy chodzi o naruszenie terminu. Wypada zatem *de lege ferenda* dokonać ustawowej konkretyzacji uprawnienia rzecznika do dokonania wystąpienia oraz odpowiadającego mu obowiązku

⁶⁸ Według M. Sieradzkiej, [w:] M. Kohutek, M. Sieradzka, *op. cit.*, s. 1078, wykonanie przez przedsiębiorcę obowiązku po terminie wskazanym w treści wystąpienia rzecznika, lecz przed wszczęciem postępowania zmierzającego do nałożenia grzywny, należy uznać za jego wykonanie. Wydaje się jednak, że takie zachowanie przedsiębiorcy może mieć co najwyżej wpływ na wymiar kary.

⁶⁹ Tak też SN w uzasadnieniu wyr. z 7.4.2004 r. (III SK 31/04, OSNP 2005, Nr 4, poz. 60) na kanwie art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b poprzedniej ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów: „Kara pieniężna przewidziana w art. 101 ust. 2 pkt 2 lit. b jest sankcją nakładaną na przedsiębiorcę za niedopełnienie obowiązku udzielenia na żądanie Prezesa UOKiK informacji niezbędnych dla wszczęcia i prowadzenia (...) postępowania antymonopolowego. Ma ona na celu zniechęcenie przedsiębiorców do nieprzestrzegania obowiązku udzielania informacji na żądanie Prezesa UOKiK. Cel ten wymaga przyjęcia możliwości nałożenia na przedsiębiorcę kary nie tylko wówczas, gdy do chwili wydania przez Prezesa UOKiK i doręczenia przedsiębiorcy decyzji o nałożeniu kary nie została udzielona jakakolwiek informacja, ale także wówczas, gdy żądana informacja została udzielona ze znacznym opóźnieniem, już po wszczęciu postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Odmienne założenie osłabiłoby znacznie prewencyjną, represyjną i dyscyplinującą funkcję tej kary”.

⁷⁰ W. Kotowski, B. Kurzępa, *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 384; M. Radwański, [w:] A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *op. cit.*, s. 1290.

⁷¹ M. Król-Bogomińska, [w:] T. Skoczny (red.), *op. cit.*, s. 1732.

⁷² Art. 1 § 1 KW.

⁷³ Zob. M. Bojarski, [w:] M. Bojarski, Z. Świda, *Podstawy materialnego i procesowego prawa o wykroczeniach*, Wrocław 2008, s. 50–51.

przedsiębiorcy udzielenia rzecznikowi wyjaśnień i informacji będących przedmiotem wystąpienia oraz ustosunkowania się do uwag i opinii rzecznika. Nowelizacja powinna zmierzać do wyraźnego upoważnienia rzecznika do zakreślenia przedsiębiorcy terminu do udzielenia stosownej odpowiedzi⁷⁴.

Poza tym zasadne jest rozszerzenie zakresu podmiotowego wykroczenia z art. 114 OchrKonkurU, tak aby spełniał on należytą funkcję prewencyjną i represyjną także wobec przedsiębiorców – jednostek organizacyjnych. Można to uczynić przez dodanie przepisu, zgodnie z którym odpowiedzialności określonej w art. 114 ust. 1 podlega także ten, kto dopuszcza się czynu w nim określonego, działając w imieniu lub na rzecz przedsiębiorcy. Zapewni to realne wykonanie obowiązku z art. 42 ust. 4 OchrKonkurU także przez przedsiębiorców niebędących osobami fizycznymi, ponieważ w razie jego naruszenia odpowiedzialność poniosą np. osoby zarządzające osobą prawną (członkowie zarządu). Grożąca sankcja powinna je skutecznie dyscyplinować do współdziałania z rzecznikiem.

Pozycja ustrojowa i zadania Rzecznika Ubezpieczonych

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy z 22.5.2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz o Rzeczniku Ubezpieczonych⁷⁵, Rzecznik Ubezpieczonych reprezentuje interesy osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia, członków funduszy emerytalnych, uczestników pracowniczych programów emerytalnych, osób otrzymujących emeryturę kapitałową lub osób przez nie uposażonych. Co ważne, w celu realizacji ustawowych zadań Rzecznik Ubezpieczonych współpracuje w szczególności z krajowymi i zagranicznymi organizacjami konsumenckimi oraz z Rzecznikiem Praw Obywatelskich.

Jeżeli chodzi o status prawny Rzecznika Ubezpieczonych⁷⁶, to norma zawarta w art. 6 ust. 1 NadzUbezU przyznaje mu osobowość prawną. Siedzibą Rzecznika jest Warszawa.

Zadania i kompetencje Rzecznika Ubezpieczonych w zakresie ochrony praw konsumentów są bardzo rozległe⁷⁷. W tym miejscu jednak uwaga zostanie skupiona na uprawnieniach Rzecznika, które służą polubownemu zakańczaniu sporów z udziałem konsumentów. W tym zakresie, w myśl art. 26 ust. 4 NadzUbezU, Rzecznik lub upoważniony przez niego pracownik Biura Rzecznika może:

- 1) występować do zakładów ubezpieczeń, funduszy emerytalnych, towarzystw emerytalnych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, Polskiego Biura Ubezpieczycieli Komunikacyjnych o udzielenie informacji lub wyjaśnień, udostępnianie akt oraz dokumentów, w szczególności:
 - a) w sprawach indywidualnych, z zastrzeżeniem ust. 5,

⁷⁴ Może to być termin sztywny, np. czternastodniowy. Bardziej celowe i funkcjonalne wydaje się jednak danie rzecznikowi pewnego luzu co do długości terminu, w zależności od charakteru sprawy. Ewentualna norma powinna więc stanowić, że omawiany termin powinien być „odpowiedni”, nie krótszy niż 7 dni i nie dłuższy niż 30 dni.

⁷⁵ Dz.U. Nr 124, poz. 1153 ze zm.; dalej: NadzUbezU.

⁷⁶ Dalej także jako: Rzecznik.

⁷⁷ Zob. w szczególności art. 20, 26 ust. 2, 3, 4a, 6 i 7.

- b) w sprawach postanowień ogólnych warunków ubezpieczenia, które według Rzecznika są niekorzystne dla osób ubezpieczających, ubezpieczonych, uposażonych lub uprawnionych z umów ubezpieczenia,
 - c) dotyczących wewnętrznych regulacji tych instytucji, które według Rzecznika są niekorzystne dla osób wymienionych w art. 5 ust. 1,
 - d) na temat nieprawidłowej obsługi osób wymienionych w art. 5 ust. 1, świadczonej przez te instytucje;
- 2) zwracać się do ministra właściwego do spraw instytucji finansowych w sprawach dotyczących ubezpieczeń obowiązkowych i postulować o ewentualną zmianę przepisów regulujących te ubezpieczenia;
 - 3) przeprowadzać lub zlecać badania na temat sytuacji na rynku ubezpieczeniowym i emerytalnym;
 - 4) występować do stron o poddanie spraw rozstrzygnięciu przez sąd polubowny.

Jak widać, Rzecznik – podobnie jak powiatowi rzecznicy konsumentów – może kierować stosowne wystąpienia do rozmaitych podmiotów. W jego imieniu może tego dokonać również upoważniona przez niego osoba zatrudniona w Biurze Rzecznika. Także w tym przypadku treść wystąpienia może dotyczyć indywidualnej (konkretnej) sprawy bądź mieć wymiar bardziej ogólny. W przeciwieństwie jednak do analogicznego uprawnienia rzeczników konsumentów, Rzecznik Ubezpieczonych może zwracać się nie tylko do przedsiębiorców (jakimi są zakłady ubezpieczeń, fundusze emerytalne czy towarzystwa emerytalne), ale także do organów państwowych lub wykonujących określone zadania o charakterze publicznym (Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny czy Polskie Biuro Ubezpieczycieli Komunikacyjnych). Poza tym jego kompetencje są szersze, jeżeli chodzi o przedmiotowy zakres wystąpień – nie muszą one dotyczyć tylko spraw konsumenckich.

Idąc dalej, trzeba stwierdzić, że norma art. 26 ust. 4 NadzUbezU w sposób dokładny przesądziła, że Rzecznik może także zwracać się o udostępnienie akt oraz dokumentów. Uprawnienia takiego nie posiada natomiast rzecznik konsumentów, działający w trybie art. 42 ust. 1 pkt 3 OchrKonkurU.

Zgodnie z art. 26 ust. 5 NadzUbezU, wystąpienie o udzielenie informacji lub wyjaśnień w sprawach indywidualnych może nastąpić wyłącznie na wniosek osoby, której sprawa dotyczy. Także ta okoliczność w istotny sposób odróżnia wystąpienia Rzecznika Ubezpieczonych od rzecznika konsumentów, ponieważ ten ostatni może kierować swe wystąpienia według swojego uznania – także działając z urzędu.

Analizowany przepis nie wymaga, aby wystąpienie Rzecznika wykazywać musiało związek z aktualnie prowadzonymi przez niego sprawami. Skierowanie wystąpienia przez Rzecznika stanowi jego suwerenną decyzję i nie musi on uzasadniać celu swojego wystąpienia. Innymi słowy, adresat wystąpienia nie może go kwestionować poprzez żądanie od Rzecznika wykazania, że informacje, wyjaśnienia, akta czy dokumenty niezbędne są do rozwiązania konkretnej sprawy. Przeciwnie, wystąpienia Rzecznika mogą mieć także charakter ogólny i prewencyjny, zapobiegający ewentualnym naruszeniom praw konsumentów.

Jeżeli chodzi o zakres podmiotowy wystąpień, określony w art. 26 ust. 4 *in principio* NadzUbezU, to wbrew brzmieniu przepisu, nie może on zostać uznany za zamknięty, ponieważ ich adresatami mogą być także inne podmioty⁷⁸.

Także w przypadku wystąpienia Rzecznika Ubezpieczonych ustawodawca wprowadził skorelowany z nim obowiązek adresata udzielenia odpowiedzi. Podmiot, który otrzymał wniosek Rzecznika w sprawach objętych zakresem jego działania, jest obowiązany niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku, poinformować Rzecznika o podjętych działaniach lub zajęтым stanowisku (art. 29 ust. 1 NadzUbezU). Pozytywnie ocenić należy wskazanie terminu do zareagowania na wystąpienie. W tym wypadku przedsiębiorca (np. zakład ubezpieczeń), do którego Rzecznik skieruje swoje wystąpienie, powinien ustosunkować się do niego niezwłocznie (czyli bez zbędnej zwłoki), w nieprzekraczalnym terminie 30 dni.

Problemem jest jednak okoliczność, że powyższy obowiązek nie został obwarowany żadną sankcją, na wzór art. 114 OchrKonkurU. Z tego powodu omawiane uprawnienie Rzecznika w praktyce może pozostać martwe, gdyż *de lege lata* przedsiębiorcy mogą bezkarnie naruszać nałożony na nich przez art. 29 ust. 1 NadzUbezU obowiązek. Rodzi to więc uwagę *de lege ferenda*, aby wprowadzić do omawianej ustawy przepisy przewidujące odpowiednie sankcje, w postaci odpowiedzialności karnoprawnej bądź administracyjnej.

Wskazać także należy, że z mocy art. 20 pkt 5 NadzUbezU, do zadań Rzecznika Ubezpieczonych zalicza się podejmowanie działań w zakresie ochrony osób, których interesy reprezentuje, w tym poprzez stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygnięcia sporów między:

- a) ubezpieczającymi, ubezpieczonymi, uposażonymi lub uprawnionymi z umów ubezpieczenia a zakładami ubezpieczeń,
- b) ubezpieczającymi, ubezpieczonymi, uposażonymi lub uprawnionymi z umów ubezpieczenia a agentami ubezpieczeniowymi,
- c) ubezpieczającymi, ubezpieczonymi, uposażonymi lub uprawnionymi z umów ubezpieczenia a brokerami ubezpieczeniowymi,
- d) towarzystwami emerytalnymi a członkami tych towarzystw oraz wynikłych z uczestnictwa w pracowniczych programach emerytalnych, w szczególności poprzez organizowanie sądów polubownych do rozpatrywania tych sporów.

Podsumowanie

Uprawnienie powiatowych rzeczników konsumentów do występowania do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów stanowi bardzo cenny instrument, służący polubownemu zakończeniu sporu pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami.

Jak wynika z przytoczonych danych, liczba wystąpień do przedsiębiorców jest bardzo duża. Dane te robią wrażenie, tym bardziej jeżeli zważy się, że – jak wynika

⁷⁸ Tak S. Koroluk, [w:] Z. Brodecki, M. Serwach, M. Glicz (red.), Prawo ubezpieczeń gospodarczych. Komentarz, t. I, Warszawa 2010, s. 1251.

z oficjalnych informacji rzeczników – większość z nich doprowadziło do polubownego zakończenia sporu.

Z uprawnieniami rzeczników skorelowane są obowiązki adresatów ich wystąpień. Jednak dokładna analiza sankcji zawartej w art. 114 OchrKonkurU – który zapewniać ma skuteczną realizację art. 42 ust. 4 OchrKonkurU – wskazuje, że zawiera ona wiele niedoskonałości. Na szczęście samo jej istnienie oraz przywoływanie przez rzeczników jego treści w wystąpieniach, działa na tych ostatnich na tyle dyscyplinująco, że przypadki naruszenia obowiązku udzielenia rzecznikowi wyjaśnień i informacji będących przedmiotem wystąpienia oraz ustosunkowania się do uwag i opinii rzecznika zdarzają się w skali kraju sporadycznie.

Natomiast zdecydowanie krytycznie należy ocenić lukę w NadzUbezU, która polega na braku w treści ustawy przepisu, który poprzez zagrożenie sankcją gwarantowałby, że wystąpienia Rzecznika Ubezpieczonych nie pozostaną bez odpowiedzi. W tej mierze konieczna wydaje się stosowna nowelizacja.

ABSTRACT

The article concerns the selected problems in respect of alternative dispute resolutions in consumer affairs, i.e. the competition between Consumer Rights Advocate (rzecznik konsumentów) and Insurance Ombudsman (Rzecznik Ubezpieczonych) in this matter.

The first part describes the institutional system of consumer protection in Poland, especially the position and rights of the President of the Office for Competition and Consumer Protection (Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów). The author also analyzes the targets of territorial self – government in the field of consumer protection.

Subsequent parts of the paper are focused on competition between the Consumer Rights Advocate and Insurance Ombudsman applying to entrepreneurs in cases related to protection of consumer rights and interests. The other aspects which the author describes are legal sanctions for infringement of the duty of the responsible parties to respond to appropriate authorities.