

Uniwersytet Rzeszowski
Wydział Ekonomii
Katedra Marketingu

mgr Mateusz Droba

TEORETYCZNE I PRAKTYCZNE UWAGI O POWIATOWYM (MIEJSKIM) RZECZNIKU KONSUMENTÓW

1. Uwagi wstępne

W ostatnich latach polski ustawodawca znacznie rozwinął i poszerzył prawną ochronę konsumenta, przede wszystkim stymulowany obowiązkiem dostosowania, dotychczas kadłubowych, regulacji prawnych w tym zakresie do standardów przyjętych w *acquis communautaire* Unii Europejskiej. Prawną sytuację konsumenta, na różnych polach wymagających ochrony kształtują liczne normy prawa materialnego a także normy ustrojowe i organizacyjne odnoszące się do rozwiązań formalnych i instytucji mających stać na straży praw najsłabszego ogniwa obrotu rynkowego. Poza sądami oraz organami administracji rządowej¹ zadanie ochrony konsumenta, w związku z reformą administracji, nałożone zostało także na jednostki samorządu terytorialnego. Pobudzenie działań władzy lokalnej w zakresie polityki prokonsumenckiej przewidywał Rządowy projekt polityki konsumenckiej na lata 1998 – 1999². Zgodnie z założeniami, w ramach zadań własnych, prowadzenie polityki prokonsumenckiej stało się ustawowym zadaniem samorządu na szczeblu województwa oraz samorządu powiatowego. O ile zadania wojewódzkie nie zostały dotychczas doprecyzowane³ i skończyło się na bardzo

¹ Organem administracji rządowej powołanym w celu ochrony konsumentów jest przede wszystkim Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów a także podporządkowany mu Główny Inspektor Inspekcji Handlowej oraz wojewodowie wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkich inspektorów jako kierowników wojewódzkich inspekcji handlowych, wchodzących w skład zespolonej administracji rządowej w województwie.

² Biuletyn Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, nr 18 – 19, Strona Internetowa: www.uokik.gov.pl.

³ Główną rolę samorządu wojewódzkiego można upatrywać w działaniach z zakresu edukacji konsumenckiej, w szczególności we wprowadzeniu odpowiedniego przedmiotu dydaktycznego do szkół. Przykładem ciekawej inicjatywy jest powołanie Rady Konsultacyjnej ds. Ochrony Konsumentów przy Marszałku Województwa Łódzkiego, mającej koordynować działania

ogólnym zapisie ustawowym⁴, o tyle w ramach powiatu została przewidziana szczególna instytucja stojąca na straży interesów konsumentów – powiatowy rzecznik konsumentów. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵ wymienia w art. 4 ust. 1, zawierającym katalog przynależnych tej jednostce samorządowej zadań publicznych, w punkcie 18 ochronę praw konsumenta. Przepis ten mógłby pozostać w praktyce martwy, tak jak w znacznej mierze ma to miejsce w przypadku samorządowego województwa, gdyby nie powołanie do życia wyspecjalizowanej agendy powiatu, jaką jest rzecznik praw konsumentów

Instytucja rzecznika została wprowadzona po raz pierwszy ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa⁶, która znowelizowała ustawę z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym⁷. Przepisy dotyczące powiatowego rzecznika konsumentów zostały następnie transponowane do, obowiązującej obecnie⁸ ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁹. W rozdziale drugim ustawy, zatytułowanym „Samorząd terytorialny i organizacje konsumenckie” mieści się główny zręb przepisów dotyczących rzecznika¹⁰. W obowiązującej regulacji rzecznikowi poświęcono więcej artykułów rozszerzając jego, dotychczas kadłubowe, umocowanie ustawowe.

2. Prawno – organizacyjne usytuowanie powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów.

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, w dalszej części artykułu nazywana ustawą, w art. 34 stanowi, iż zadania samorządu powiatowego w zakresie ochrony praw konsumentów wykonuje powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów. Ujęcie funkcjonalne nie rozstrzyga *explicite* charakteru tej nowej instytucji prawnej. Niewątpliwie celna jest uwaga, iż rzecznik stanowi

organów i instytucji prokonsumenckich. Szerzej o tym organie: Biuletyn Stowarzyszenia Konsumentów Polskich, nr 1/2002, s. 12 i następane, Strona Internetowa: www.skp.pl.

⁴ Art. 14 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2001 Nr 142 poz. 1590).

⁵ Dz.U. 2001 Nr 142 poz. 1592 z póź. zm.

⁶ Dz.U. 1998 Nr 106 poz. 668 z póź. zm.

⁷ Dz.U. 1990 Nr 14 poz. 88 z póź. zm.

⁸ Ustawa weszła w życie 1 kwietnia 2001 r.

⁹ Dz. U. 2000 Nr 122 poz. 1319 z póź. zm.

¹⁰ Do rzecznika odnoszą się też fragmentarycznie: ustawa z 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. 2001 Nr 4 poz. 25), ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 1964 Nr 43 poz. 296 z póź. zm.).

upodmiotowienie zadań powiatu w zakresie ochrony konsumentów - jako jednostka wyodrębniona organizacyjnie i personalnie¹¹. Wypada zgodzić się ze stwierdzeniem, iż rzecznik nie jest organem powiatu¹². Do odmówienia mu pozycji organu administracji może prowadzić sam fakt, iż nie posiada on uprawnień o charakterze władczym¹³. Z drugiej jednak strony kompetencji władczych nie posiada też Rzecznik Praw Obywatelskich, powszechnie uznawany za posiadający status organu¹⁴ co wynika także explicite w wykładni systemowej Konstytucji RP¹⁵. Nie jest to jednak organ administracji, lecz organ kontroli państwowej i ochrony prawa.

Można pokusić się o rozważenie pewnych analogii zachodzących pomiędzy funkcjonującymi w polskim prawie instytucjami, którym ustawodawca przydał miano rzecznika i które wzorują się na klasycznej konstrukcji ombudsmana¹⁶. Powiatowy rzecznik praw konsumenta jest, moim zdaniem, odpowiednikiem w mikroskali lokalnej Rzecznika Praw Obywatelskich, z tą oczywistą różnicą, iż kompetencje powiatowego rzecznika ograniczone są do ochrony praw i interesów (tak zbiorowych jak i indywidualnych) obywateli w jednym tylko aspekcie, mianowicie gdy występują oni w stosunkach prawno – gospodarczych na pozycji konsumenta. Konsekwencją tego jest także pewne zróżnicowanie środków formalnych jakimi dysponują obie te instytucje, przy zachowaniu jednak daleko idącego podobieństwa oraz zasady, iż rzecznikom nie przysługują uprawnienia władcze. Podobieństwo obu instytucji objawia się także w tym, iż zarówno Rzecznik Praw Obywatelskich jak i powiatowy rzecznik konsumentów powoływani są (i mogą być odwołani, w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich – tylko w ściśle określonych przez ustawę przypadkach) przez organ stanowiący – w pierwszym przypadku przez Sejm za zgodą Senatu, w drugim zaś przez radę powiatu (bądź radę miasta na prawach powiatu).

Należy wspomnieć jeszcze o instytucji Rzecznika Ubezpieczonych, który funkcjonuje na podstawie ustawy z dnia 28 lipca 1990 o działalności ubezpieczeniowej¹⁷. Chroni on interesy strony konsumentckiej w wyspecjalizowanym zakresie dotyczącym działalności ubezpieczeniowej. Rzecznik Ubezpieczonych, podobnie jak Rzecznik Praw Obywatelskich

¹¹ A. Streżyńska, Ochrona konsumentów w Unii Europejskiej i Polsce, Warszawa 2000, s. 21.

¹² Tak: A. Streżyńska, op. cit., s. 20; S. Kania, Status prawny powiatowego rzecznika konsumentów, Samorząd Terytorialny, 2001, nr 5, s. 7.

¹³ Patrz: E. Ochendowski, Prawo administracyjne. Część ogólna., Toruń 2000, s. 207.

¹⁴ Patrz: W. Skrzydło red. nauk., Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 2002, s. 442.

¹⁵ Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483).

¹⁶ Skandynawski model instytucjonalnej ochrony konsumenta oparty jest na ombudsmenie posiadającym uprawnienia władcze (Patrz: M. Niepokulczycka, Polityka konsumentcka i ochrona interesów konsumentów. Materiały dla pracowników i działaczy samorządów terytorialnych, Warszawa 1999, s. 15).

¹⁷ Dz. U. z 1996 r. nr 11 poz. 62 z póź. zm.

obejmuje swoim działaniem obszar całego kraju, osłabiona została jednak jego niezależność od organów władzy wykonawczej, gdyż na gruncie obecnej ustawy powoływany jest przez ministra właściwego do spraw instytucji finansowych, zaś w uregulowaniach oczekujących na wejście w życie¹⁸ organem powołującym jest Prezes Rady Ministrów na wspólny wniosek ministra właściwego do spraw instytucji finansowych i ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego. Warto zauważyć, iż wykształciła się praktyka korzystania z pomocy Rzecznika Ubezpieczonych przez miejskich i powiatowych rzeczników praw konsumentów¹⁹.

Ustawowa nazwa nowej instytucji to: powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów. Uwagi odnoszące się w niniejszym artykule do rzecznika powiatowego będzie stosować się także, odpowiednio, do sytuacji prawnej rzecznika powołanego w mieście na prawach powiatu. Człon alternatywny w nazwie instytucji rzecznika konkretyzuje się w zależności od tego, czy zostanie on powołany w ramach powiatu ziemskiego (wtedy będzie to powiatowy rzecznik konsumentów) czy przez miasto na prawach powiatu (powiat grodzki) – co uzasadnia nazwanie rzecznika miejskim. W tym miejscu nadmienić należy, iż powiaty mogą na drodze porozumienia powołać wspólne stanowiska rzecznika (art. 34 ust. 2 ustawy). Przepis ten nie podaje maksymalnej liczby powiatów, dla którym może funkcjonować jeden rzecznik, ale niewątpliwie trzeba mieć na uwadze, iż taka komasacja nie powinna wpływać negatywnie na właściwe wywiązywanie się rzecznika z jego zadań, a z drugiej strony utrudniać konsumentom dostęp do pomocy prawnej. W wypadku gdy porozumienie zawrze miasto na prawach powiatu oraz powiat ziemski, którego organy mają siedzibę w tym samym mieście, uważam, iż uzasadnione jest używanie w stosunku do rzecznika nazwy „powiatowy rzecznik konsumentów” (lub zmiana alternatywy użytej w ustawie na koniunkcję – powiatowy i miejski rzecznik konsumentów), zważywszy zawartą w tej nazwie sugestię co do szerszego obszaru działania rzecznika, co może mieć pozytywny wpływ na rozpropagowanie tej instytucji. Konsumenty mający miejsce zamieszkania poza powiatem grodzkim mogą bowiem, opierając się tylko na nazwie, żywić przekonanie, iż rzecznik „miejski” nie będzie właściwy do zajęcia się ich sprawami.

Jak już zostało powiedziane, rzecznika powołuje i odwołuje rada powiatu. Taki tryb wyboru rzecznika ma zapewnić mu swoistą niezależność, w tym niezależność od wpływów ze strony przedsiębiorców i całego otoczenia

¹⁸ Od 1 stycznia 2004 roku postawą działania rzecznika będzie ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz. U. 2003 Nr 124 poz. 1153).

¹⁹ Informacja na stronie Rzecznika Ubezpieczonych, Strona Internetowa: http://www.rzu.gov.pl/index_ie4.html.

gospodarczego²⁰. Stanowiące ciało kolegialne przynajmniej w teorii powinno dawać takie gwarancje. Nie jest jednak wykluczone, że pomiędzy członkami rady a rzecznikiem może dochodzić i to we wcale nie małym zakresie do konfliktu interesów, zważywszy potencjalną aktywność radnych jako przedsiębiorców. Zgodnie z art. 35 ust. 3 ustawy rzecznik jest bezpośrednio podporządkowany radzie i ponosi przed nią odpowiedzialność. Rzecznik może być odwołany przez radę w każdym czasie, a merytoryczną podstawą odpowiedzialności rzecznika może być²¹ odmowa zatwierdzenia przez radę sprawozdania z jego działalności, jakie stosownie do dyspozycji ustawowej, ma on składać corocznie, do 31 marca. Zatwierdzone przez radę sprawozdanie Rzecznik przekazuje właściwej miejscowo delegaturze Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Jest to jeden z przepisów którego celem jest zapewnienie współpracy między poszczególnymi instytucjami ochrony konsumenta, ustawodawca przywiązuje bowiem dużą wagę do konsolidacji i kooperacji agend prokonsumenckich.

Ustawa określa wymogi dotyczące kandydata na rzecznika, obligatoryjnie przewidując, iż posiadać on musi wyższe wykształcenie i legitymować się co najmniej pięcioletnią praktyką zawodową. Prawodawca konstruując cenzus wykształcenia, dodał, iż może być to w szczególności wykształcenie prawnicze lub ekonomiczne – nie jest to jednak wymóg obowiązkowy. Stosunkowo wysokie wymagania dla rzeczników podyktowane są słusznym założeniem, iż fachową pomoc, korzystając z szerokiego wachlarza środków prawnych w ramach swoich kompetencji, świadczyć może tylko osoba należycie przygotowana. Gwarancję takiego przygotowania powinny dawać ukończone studia prawnicze lub ekonomiczne – jest to więc niewiążąca ustawowa wskazówka dla organu decydującego o powołaniu rzecznika, czym kierować się przy jego wyborze. Wymóg związany ze stażem pracy zawodowej zapewnia z kolei powołanie osoby o określonym, minimalnym doświadczeniu. Pożądane byłoby, gdyby doświadczenie to miało związek ze stosowaniem instytucji prawnych a także znajomością zagadnień ekonomicznych w praktyce. Z racji braku przepisu, który przewiduje kadencyjność rzecznika, należy przyjąć, iż zostaje on powołany na czas nieokreślony.

Rzecznik konsumentów jest zatrudniony w starostwie powiatowym, a zasady jego wynagradzania regulują przepisy o pracownikach samorządowych. Czynności z zakresu prawa pracy wobec rzecznika wykonuje starosta, lecz warunki pracy i płacy rzecznika określa organ który ma legitymację do jego kreacji oraz przed którym rzecznik ponosi odpowiedzialność – rada powiatu.

²⁰ E. Modzelewska – Wąchał, Ustawa o ochronie konkurencji i konsumenta. Komentarz, Warszawa 2002 r., s.203.

²¹ Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów milczy na temat przyczyn odwołania rzecznika konsumentów.

Celem tego zróżnicowania, podobnie jak w przypadku przyznania radzie kompetencji do powołania i odwołania rzecznika, jest zapewnienie tej instytucji niezależności i minimalizacji oddziaływania na nią wpływów z otoczenia gospodarczego. Status prawny rzecznika jako pracownika samorządowego oraz kwestie związane z jego powołaniem, jako następczące pewne wątpliwości, zostały szerzej omówione w literaturze²².

Usytuowanie organizacyjne rzecznika określa statut lub regulamin powiatu²³. W aktach tych poszczególne jednostki samorządu terytorialnego mają swobodę co do określenia czy rzecznik i jego biuro będzie funkcjonowało w ramach starostwa powiatowego czy też przyjmie ono formę wyodrębnionej jednostki organizacyjnej.

Kwestię właściwości miejscowej (terytorialnej) rzeczników konsumentów należy rozpatrywać w kontekście ich przynależności do określonych struktur samorządowych. Tak więc gros działalności rzecznika ograniczone będzie do powiatu lub powiatów, które zawarły porozumienie o powołaniu wspólnego rzecznika. W szczególności należy wymienić tu prowadzenie poradnictwa konsumenckiego, składanie wniosków dotyczących stanowienia lub zmiany prawa miejscowego oraz występowanie do przedsiębiorców i współdziałanie z miejscowymi organizacjami chroniącymi prawa konsumentów (tak rządowymi – właściwą delegaturą Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Inspekcją Handlową jak i pozarządowymi – organizacjami społecznymi). Należy jednak przyjąć, iż rzecznik korzystając ze swoich kompetencji procesowych nie jest ograniczony właściwością miejscową. Czynności procesowe rzecznika będą skuteczne przed każdym polskim sądem, niezależnie od miejsca siedziby rzecznika lub miejsca zamieszkania strony, na rzecz której działa²⁴.

Kończąc niniejsze uwagi wypada zauważyć, iż stworzenie w powiecie stanowiska Rzecznika jest obligatoryjne, czy to samodzielnie czy korzystając z możliwości zawarcia w tych zakresie porozumienia administracyjnego. Żaden przepis nie zwalnia z tego obowiązku, należy jednak odnotować, iż w niektórych powiatach do chwili bieżącej Rzecznik nie został powołany²⁵. Nie wywiązanie się z ustawowego obowiązku nie jest jednak obwarowane żadną sankcją, którą można byłoby nałożyć na podmiot publicznoprawny – samorząd powiatowy, a praktycznie na odpowiedzialne jego organy. Ogólnie jednak liczbę

²² Szerzej: S. Kania, op. cit., s. 3 i n.; A. Wierzbica – Barbarowska, Pozycja prawna powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów, *Studia Prawno – Ekonomiczne*, 2001, nr 63, str. 54 i n.; K. Niewiara, W sprawie umocowania prawnego powiatowego rzecznika konsumentów, *Wspólnota*, 1999, nr 42, s.22.

²³ Na wadliwość sformułowania „regulamin powiatu”, zwraca uwagę S. Kania (S. Kania, op. cit., s. 5.). Chodzi tutaj o regulamin organizacyjny starostwa powiatowego.

²⁴ S. Kania, op. cit., s. 7 – 8.

²⁵ Niechlubnym przykładem w tym względzie jest także powiat Rzeszowski i miasto na prawach powiatu – Rzeszów.

funkcjonujących w kraju rzeczników uznać trzeba za zadawalającą. Według obliczeń autora, na 308 powiatów ziemskich i 65 miast na prawach powiatu²⁶ rzecznicy nie zostali powołani tylko w kilkunastu powiatach²⁷

Należy wspomnieć, że ustawa przewidziała na szczeblu centralnym kolegialny organ reprezentujący powiatowych rzeczników konsumenta – Krajową Radę Rzeczników Konsumentów²⁸, działającą przy Prezesie Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Rada pełni funkcje konsultacyjne i opiniodawcze w zakresie inicjatyw legislacyjnych z dziedziny ochrony konsumenta oraz wypowiada się w sprawach dotyczących polityki prokonsumenckiej. Ciało to przysłużyć się może także wymianie informacji i doświadczeń pomiędzy rzecznikami.

3. Kompetencje.

Powiatowy rzecznik konsumentów został wyposażony w liczne kompetencje, mające służyć realizacji celu istnienia tej instytucji, jakim jest ochrona praw konsumentów. Działania na rzecz najsłabszych podmiotów gry rynkowej mogą mieć charakter edukacyjny, organizatorski, służyć ochronie zbiorowych interesów konsumentów bądź przeciwdziałać naruszeniu konkretnego interesu indywidualnego podmiotu. Zróżnicowany katalog uprawnień rzecznika pozwala na roztoczenie szerokiego spektrum działalności o różnej naturze, tak aby pozycja finalnego odbiorcy dóbr i usług mogła być chroniona w zależności od okoliczności jak najskuteczniejszymi środkami. Do podstawowych praw konsumenta należą: prawo do bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, prawo do ochrony interesów ekonomicznych, prawo do informacji i edukacji, prawo do efektywnego dochodzenia roszczeń oraz prawo do reprezentacji²⁹. Powiatowy rzecznik konsumentów w ramach swoich

²⁶ Rocznik Statystyczny RP 2002, s. 54.

²⁷ Lista powiatowych rzeczników konsumentów na dzień 22.07.2003 r., Strona Internetowa: www.skp.pl.

²⁸ Rada została powołana Decyzją Nr 1 Prezesa UOKiK z dn. 30 marca 2001 r., Biuletyn Stowarzyszenia Konsumentów Polskich, nr 1/2001, Strona Internetowa: www.skp.pl.

²⁹ Taki katalog podstawowych praw konsumenckich znalazł się w ramach unijnego programu ochrony konsumenta rozpoczętego w 1975 r. (wprowadziła go Rezolucja Rady z 14 kwietnia 1975 r. w sprawie wstępnego programu EWG dotyczącego polityki ochrony i informowania konsumentów). W nieznacznym zakresie modyfikował on listę najważniejszych praw konsumenta zawartych w amerykańskiej Ustawie o prawach konsumentów (*Consumer Bill of Rights*), której projekt przedstawił w 1962 r. prezydent J.F. Kennedy. Zasady te legły także u podstaw Wytycznych Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 9 kwietnia 1985 r. w sprawie ochrony konsumentów z 1985 r. (Patrz: M. Niepokulczycka, Polityka konsumencka i ochrona interesów konsumentów. Materiały dla pracowników i działaczy samorządów terytorialnych, Warszawa 1999, s. 5).

kompetencji zdolny jest wypełniać w stosunku do konsumentów funkcje służebne w ramach każdego z tych praw.

Należy zauważyć, iż w powiatach, w których biuro rzecznika nie jest jednoosobowe, nie wszystkie czynności musi on wykonywać osobiście, ale poprzez upoważnionych pracowników. Dotyczyć to będzie zwłaszcza działalności poradniczo – informacyjnej, która wypełnia większość czasu pracy tej instytucji.

3.1 Inicjowanie legislacji prokonsumenckich.

Składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów jest zadaniem, które pośrednio oddziaływać będzie na poprawę ich sytuacji. Rzecznik, który w założeniu powinien dobrze poznać problemy lokalnego konsumenta jest odpowiednią osobą, która bazując na przesłankach pochodzących z praktyki swojego działania może inicjować odpowiednie zmiany w aktach prawa miejscowego oraz wnosić o ustanowienie nowych prokonsumenckich regulacji.

3.2. Poradnictwo i informacja prawna.

Ustawa na pierwszym miejscu wymienia zadania rzecznika w sferze zapewnienia bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej (Art. 37 ust.1 pkt 1 ustawy). Działania te mogą przybierać różne formy, od mających naturę ogólną, w postaci udziału w wydawaniu, rozpowszechnianiu i popularyzacji materiałów informacyjnych, ulotek i broszur, publikowaniu informacji w Internecie, współpracy przy popularyzacji wiedzy konsumenckiej z lokalnymi mediami, organizowania odczytów i spotkań z ludnością po prowadzenie poradnictwa i konsultacji indywidualnych. Te ostatnie mogą odbywać się zarówno bezpośrednio, w biurze rzecznika, jak i przy wykorzystaniu środków porozumiewania się na odległość (telefonu, telefaksu, emaila) a także w drodze tradycyjnej korespondencji. Mnogość sposobów zasięgnięcia informacji prawnej powinna czynić dostęp do rzecznika jak najłatwiejszym i przyjaznym dla konsumenta.

3.3 Występowanie do przedsiębiorców.

Przyznanie rzecznikowi prawa występowania do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów jest naturalną konsekwencją prowadzenia przez niego poradnictwa i udzielania informacji prawnej. Przedsiębiorca do którego zwrócił się rzecznik jest obowiązany udzielić mu

wyjaśnień i informacji będących przedmiotem wystąpienia oraz ustosunkować się do uwag i opinii rzecznika³⁰. Podkreślić należy, iż z kompetencją tą nie wiąże się uprawnienia władcze rzecznika a przedsiębiorca po udzieleniu informacji może nie uwzględnić wniosków rzecznika a także nie podjąć mediacji³¹.

3.4 Współdziałanie z innymi instytucjami prokonsumenckimi.

Ważnym zadaniem rzecznika, ze względu na planową konsolidację i kooperację³² w działaniach na rzecz ochrony konsumentów stanowi obowiązek współdziałania powiatowej agendy ochrony konsumenta z innymi instytucjami. Ustawa w szczególności wymienia, iż rzecznik ma obowiązek współdziałać z właściwymi miejscowo delegaturami Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów³³. Rzecznik obowiązany jest przekazywać na bieżąco delegaturom Urzędu wnioski i sygnalizować problemy dotyczące ochrony konsumentów, które wymagają podjęcia działań na szczeblach administracji rządowej. Chodzi tutaj w głównej mierze o niedozwolone praktyki przedsiębiorców godzące w zbiorowe interesy konsumentów, rzecznik powinien jednak maksymalnie wykorzystywać własne kompetencje w tym zakresie, administracji rządowej przekazując te sprawy, które przekraczają sferę jego kompetencji bądź nie mogą zostać podjęte z przyczyn technicznych, infrastrukturalnych bądź czasowych. Ze swej strony, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów ma obowiązek wspierać działalność rzeczników³⁴. Wśród form pomocy wymienić można nieodpłatne przekazywanie samorządom materiałów edukacyjnych oraz zbiorów przepisów stanowiących podstawy prawne działania rzeczników, udzielanie rzecznikom porad, podejmowanie wspólnych z rzecznikami wystąpień do przedsiębiorców w sprawach naruszenia praw konsumentów, uczestniczenie w regionalnych naradach z rzecznikami³⁵. Konsolidacją współpracy na szczeblu krajowym zajmuje się Krajowa Rada Rzeczników Konsumentów, wzmiankowana w poprzednim rozdziale.

³⁰ Art. 37 ust. 1 pkt 3 w związku z ust. 3 tegoż artykułu ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

³¹ E. Modzelewska – Wąchał, Ustawa o ochronie konkurencji i konsumenta. Komentarz, Warszawa, 2002, s. 206.

³² Raport Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o rozwoju polityki konsumenckiej w 2002 roku, Strona Internetowa: www.uokik.gov.pl.

³³ Zgodnie z art. 38 ust. 2 rzecznik przekazuje delegaturze Urzędu zatwierdzone przez właściwą radę powiatu sprawozdanie z jego działalności.

³⁴ Art. 26 pkt 16 ustawy.

³⁵ Raport Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o rozwoju polityki konsumenckiej w 2002 roku, Strona Internetowa: www.uokik.gov.pl.

Istotne znaczenie ma współpraca rzecznika z Inspekcją Handlową³⁶. Instytucja ta, posiadająca bogate, wieloletnie doświadczenie może służyć rzecznikom szeroką pomocą, szczególnie w zakresie posiadanego przez siebie zaplecza technicznego. W niektórych sprawach, gdzie wskazane jest użycie kompetencji o charakterze władczym, inspekcja może działać bazując na informacjach rzecznika. Współpraca tych dwóch instytucji na arenie lokalnej powinna dobrze służyć zapewnieniu kompleksowej ochrony konsumenta. Nie wydaje mi się natomiast uprawnione twierdzenie, iż zadania inspekcji handlowej w powiecie wykonuje powiatowy rzecznik konsumentów³⁷. Cele obydwu instytucji są w znacznej mierze zbieżne, pożądana i znajdująca podstawę prawną jest ich współpraca, zachowują jednak całkowitą od siebie niezależność oraz dysponują kompetencjami o odmiennym charakterze, w szczególności powiatowy rzecznik konsumentów nie posiada, jak zostało już wielokrotnie zaznaczone, uprawnień władczych.

Rzecznik powinien także rozwijać współpracę z organizacjami konsumenckimi, a więc pozarządowymi, oddolnymi zrzeszeniami, stawiającymi sobie za cel ochronę interesów konsumenckich. Także i w tym przypadku trzonem współdziałania będzie wymiana informacji i doświadczeń a także materiałów związanych z ochroną konsumenta. Możliwe jest zlecenie organizacjom konsumenckim przez zarząd powiatu, na wniosek rzecznika, prowadzenia bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego³⁸.

3.5 Uprawnienia procesowe rzecznika.

Rzecznik konsumentów posiada legitymację do wytaczania, w ramach postępowania przed sądem cywilnym, powództw na rzecz konsumentów oraz może wstępować, za ich zgodą, do toczącego się już postępowania. Inicjowanie bądź przyłączenie się rzecznika do postępowania jest jednak uwarunkowane charakterem sprawy cywilnej – musi mieć ona bezpośredni związek z ochroną interesów konsumentów. W tym postępowaniu do rzecznika stosuje się odpowiednio przepisy o prokuraturze³⁹, czego najdonioślejszym skutkiem praktycznym będzie fakt, iż udział rzecznika w postępowaniu nie pociąga za

³⁶ Kwestię tą reguluje art. 12 ust. 1 ustawy z dn. 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. 2001 Nr 4, poz. 25) oraz bardzo ogólnie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 marca 2002 r. w sprawie sposobu współdziałania organów Inspekcji Handlowej z powiatowym (miejskim) rzecznikiem konsumentów, organami administracji rządowej i samorządowej, organami kontroli oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów (Dz. U. 2002 nr 24 poz. 243).

³⁷ Tak: J. Boć (J. Boć, red. nauk., Prawo administracyjne, Kolonia Limited, 2002, s. 426).

³⁸ S. Kania, op. cit., s. 8 – 9.

³⁹ Art. 63(3) ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 1964 Nr 43, poz. 296 z póź. zm.).

sobą kosztów sądowych a także nie będzie uzasadniał zasądzenia zwrotu kosztów na rzecz macierzystej jednostki samorządowej rzecznika ani od niej. Przyznanie tej kompetencji rzecznikowi pozwala usunąć barierę dostępu do sądu, tak finansową jak i psychologiczną, której podlega przeciętny konsument⁴⁰. Nie angażując się formalnie w postępowanie sądowe, rzecznik może przedstawiać sądowi istotny dla sprawy pogląd⁴¹. Korzystając z nabytego doświadczenia rzecznik powinien podejmować tę inicjatywę w sprawach w których uzna, iż dalej idące środki nie są konieczne.

Rzecznik upoważniony jest do występowania w szczególnym postępowaniu administracyjnym (jest to postępowanie o cechach hybrydowych, administracyjno – sądowe) – postępowaniu antymonopolowym. W procedurze tej rzecznikowi przysługują uprawnienia strony, ze wszystkimi tego konsekwencjami, przy zastrzeżeniu, iż jego czynności procesowe muszą być zawsze podejmowane w interesie konsumenta⁴².

Legitymację do wytaczania powództw posiadał rzecznik również na gruncie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁴³, ale utracił ją na skutek nowelizacji⁴⁴. Ustawa nowelizująca, wprowadzając postępowanie w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów⁴⁵, przyznała jednak rzecznikowi prawo występowania z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawie tego rodzaju naruszeń.

Istotnym uprawnieniem rzecznika jest także przyznanie mu kompetencji w sprawach o uznanie wzorca umowy za niedozwolony⁴⁶. Spotykając się w trakcie prowadzonej działalności i

⁴⁰ M. Niepokulczycka, op. cit., s. 11.

⁴¹ art. 37 ust. 5 ustawy w związku z art. 63 Kodeksu postępowania cywilnego.

⁴² Szerzej: S. Kania, op. cit., s. 11.

⁴³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. 1993 Nr 47 poz. 211 z póź. zm.). W tej materii spektrum inicjatywy procesowej rzecznika było jednak ograniczone, nie mógł on bowiem występować z wnioskiem wobec sprawców następujących czynów: wprowadzającego w błąd oznaczenia przedsiębiorstwa, naruszenia tajemnicy przedsiębiorstwa, pomawiania lub nieuczciwego zachwalania oraz przekupstwa osoby pełniącej funkcje publiczne.

⁴⁴ Zmiany wprowadzone ustawą z dnia 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. (Dz. U. Nr 129 poz. 1102)

⁴⁵ Przez praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów ustawa rozumie godzące w nie bezprawne działanie przedsiębiorcy, w szczególności stosowanie postanowień wzorców umów, które zostały wpisane do rejestru postanowień wzorców umowy uznanych za niedozwolone, naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji, nieuczciwą lub wprowadzającą w błąd reklamę i inne czyny nieuczciwej konkurencji godzące w zbiorowe interesy konsumentów.

⁴⁶ Postępowanie zostało wprowadzone ustawą z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz. U. 2000 Nr 22 poz. 271).

korzystając z informacji pochodzącej od konsumentów rzecznik dysponuje szerokim przeglądem zawieranych na rynku umów pomiędzy przedsiębiorcami a konsumentami. Kompetencja powyższa umożliwia zatem jego samodzielną reakcję na fakt stwierdzenia obecności w umowach niedozwolonych postanowień⁴⁷. W przypadku uznania danego postanowienia umownego za niedozwolony i wpisania go do rejestru prowadzonego przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, inicjatywa wszczęta przez lokalnego rzecznika daje wymierny skutek ogólnokrajowy owocując powszechnym zakazem stosowania postanowienia umownego o danej treści.

Katalog procesowych kompetencji rzecznika zamyka przyznanie mu statusu oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia z zakresu ochrony konsumentów. Uprawnienie to komponuje się z pozostałymi środkami o charakterze procesowym, z których może korzystać rzecznik i pozwala na ochronę interesów konsumentów także przy wykorzystaniu wychowawczej, prewencyjnej i represyjnej funkcji karania za wykroczenia na szkodę konsumentów⁴⁸.

Streszczenie

Zadanie ochrony konsumenta poza sądami oraz organami administracji rządowej zostało powierzona także samorządom, a w szczególności samorządowi powiatowemu. Na szczeblu powiatu złożone funkcje w tym zakresie pełni nowa a zarazem nowatorska instytucja - Powiatowy (Miejski) Rzecznik Konsumentów.

Artykuł prezentuje teoretyczno – prawne podstawy funkcjonowania rzecznika oraz jego kompetencje, próbując wskazać najważniejsze praktyczne aspekty, w jakich jego działalność przyczynia się do poprawienia prawnej i ekonomicznej pozycji finalnego nabywcy dóbr i usług.

⁴⁷ Zgodnie z klauzulą generalną zawartą w art. 385(1) paragraf 1 Kodeksu cywilnego niedozwolone są postanowienia umowne jeżeli kształtują prawa i obowiązki konsumenta w sposób sprzeczny z dobrymi obyczajami, rażąco naruszając jego interesy, a postanowienia owe nie były uzgadniane indywidualnie (co właściwie nie ma miejsca w warunkach szybkiego masowego obrotu).

⁴⁸ Wykroczenia takie zawiera m.in.: ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. 1971 Nr 12 poz. 114 z póź. zm.) oraz ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. 1999 nr 101 poz. 1178 z póź. zm.).

THEORETICAL AND PRACTICAL REMARKS ON THE POWIAT (MUNICIPAL) CONSUMERS SPOKESPERSON

Summary

The tasks of protecting the consumer outside the court and outside the government institutions is assigned to local self-governments, and to Powiat self-government in particular. On the Powiat level, the complex functions have been assigned to the new - and innovatory - institution of the Powiat (Municipal) Consumers Spokesperson. The article describes the theoretical and legal bases of the spokesperson's institution, as well as the range of their competence. It tries to point out the most significant practical aspects in which the spokesperson's work contributes to improving the legal and economic position of the end user of goods and services.

Bibliografia

1. Biuletyn Stowarzyszenia Konsumentów Polskich, nr 1/2002, Strona Internetowa: www.skp.pl.
2. Biuletyn Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, nr 18 – 19, Strona Internetowa: www.uokik.gov.pl.
3. Boć J., red. nauk., Prawo administracyjne, Kolonia Limited, 2002.
4. Decyzja Nr 1 Prezesa UOKiK z dn. 30 marca 2001 r. w sprawie powołania Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów, Biuletyn Stowarzyszenia Konsumentów Polskich, nr 1/2001, Strona Internetowa: www.skp.pl.
5. Informacja na stronie Rzecznika Ubezpieczonych, Strona Internetowa: http://www.rzu.gov.pl/index_ie4.html.
6. Kania S., Status prawny powiatowego rzecznika konsumentów, Samorząd Terytorialny, 2001, nr 5.
7. Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483).
8. Lista powiatowych rzeczników konsumentów na dzień 22.07.2003 r., Strona Internetowa: www.skp.pl.
9. Modzelewska – Wąchal E., Ustawa o ochronie konkurencji i konsumenta. Komentarz, Warszawa 2002.
10. Niepokulczycka M., Polityka konsumencka i ochrona interesów konsumentów. Materiały dla pracowników i działaczy samorządów terytorialnych, Warszawa 1999.
11. Niewiara K., W sprawie umocowania prawnego powiatowego rzecznika konsumentów, Wspólnota, 1999, nr 42.
12. Ochendowski E., Prawo administracyjne. Część ogólna., Toruń 2000.
13. Raport Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o rozwoju polityki konsumenckiej w 2002 roku, Strona Internetowa: www.uokik.gov.pl.
14. Rezolucja Rady z 14 kwietnia 1975 r. w sprawie wstępnego programu EWG dotyczącego polityki ochrony i informowania konsumentów.
15. Rocznik Statystyczny RP 2002.

16. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 marca 2002 r. w sprawie sposobu współdziałania organów Inspekcji Handlowej z powiatowym (miejskim) rzecznikiem konsumentów, organami administracji rządowej i samorządowej, organami kontroli oraz organizacjami pozarządowymi reprezentującymi interesy konsumentów (Dz. U. 2002 nr 24 poz. 243).
17. Skrzydło W., red. nauk., Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 2002.
18. Streżyńska A., Ochrona konsumentów w Unii Europejskiej i Polsce, Warszawa 2000.
19. Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 1964 Nr 16, poz. 93 z póź. zm.).
20. Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 1964 Nr 43 poz. 296 z póź. zm.).
21. Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (Dz. U. 1971 Nr 12 poz. 114 z póź. zm.).
22. Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (Dz.U. 1990 Nr 14 poz. 88 z póź. zm.).
23. Ustawa z dnia 28 lipca 1990 o działalności ubezpieczeniowej (Dz. U. z 1996 r. nr 11 poz. 62 z póź. zm.).
24. Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. 1993 Nr 47 poz. 211 z póź. zm.).
25. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2001 Nr 142 poz. 1592 z póź. zm.).
26. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2001 Nr 142 poz. 1590).
27. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. 1998 Nr 106 poz. 668 z póź. zm.).
28. Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. 1999 nr 101 poz. 1178 z póź. zm.).
29. Ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny (Dz. U. 2000 Nr 22 poz. 271).
30. Ustawa z 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. 2001 Nr 4 poz. 25).
31. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2000 Nr 122 poz. 1319 z póź. zm.).
32. Ustawa z dnia 5 lipca 2002 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, ustawy Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. (Dz. U. Nr 129 poz. 1102).
33. Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym oraz Rzeczniku Ubezpieczonych (Dz. U. 2003 Nr 124 poz. 1153).
34. Wierzbica – Barbarowska A., Pozycja prawna powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów, Studia Prawno – Ekonomiczne, 2001, nr 63
35. Wytyczne Zgromadzenia Ogólnego ONZ z dnia 9 kwietnia 1985 r. w sprawie ochrony konsumentów z 1985 r.