

Ochrona praw konsumentów na gruncie polskiego prawa

Słowo konsument i pochodne od niego wyrażenia zrobiły w ciągu ostatnich lat w naszym kraju olbrzymią karierę. Nic w tym zresztą specjalnie dziwnego, skoro wybraliśmy drogę rozwoju wykorzystującą mechanizm rynkowy, zdecydowanie odrzucając system gospodarki sterowanej centralnie. Nie o samo słowo tu jednak chodzi lecz o to, jakimi treściami jest ono wypełnione i co kryje się za nim w realiach życia codziennego. Możemy – i niestety dość często tak bywa – mieć do czynienia z pustosłowiem czy słowem żyjącym jedynie na papierze. Z językowego punktu widzenia sprawa nie jest jednak zbyt skomplikowana bowiem mamy do wyboru kilka równorzędnych znaczeń. Według Słownika Współczesnego Języka Polskiego konsument to użytkownik dóbr, spożywca; nabywca czegoś na własny użytek; klient. W czym zatem tkwi problem? Jak zawsze w szczegółach. Jeżeli bowiem zechcemy posłużyć się definicją konsumenta – w prawnym rozumieniu tego słowa, co nas, mówiących i piszących o prawach konsumenta najbardziej interesuje – okaże się, że termin ten nie został jeszcze w naszym prawie jednolicie zdefiniowany. Możemy mieć bowiem do czynienia z dwoma różnymi podejściami do zagadnienia: szerokim i właściwym. Z jednej strony za konsumenta uważa się nabywcę towaru lub osobę, której świadczone usługę – jest to ujęcie szerokie. Z drugiej zaś – w ujęciu właściwym – konsumentem jest tylko osoba fizyczna, która nabywa od przedsiębiorcy towar lub usługę dla celów niezwiązanych z działalnością gospodarczą. Kłopoty z definicją konsumenta nie są wyłącznie naszą specjalnością. Mają je również, zdecydowanie bardziej zaawansowane w problematyce konsumenckiej kraje Unii Europej-

skiej. W Dyrektywach używa się różnych sformułowań. W jednej mówi się np. o konsumencie indywidualnym, w innej zaś o osobie fizycznej. Jeszcze inaczej odnosi się do zagadnienia taki dokument, jak np. Trzyletni plan działania Komisji Wspólnot Europejskich na lata 1993–1995, w którym zaproponowano posługiwanie się następującą definicją: Konsumentami są osoby fizyczne lub prawne, wyposażone w większą lub mniejszą moc zakupu, które zaopatrują się lub które korzystają z dóbr i usług w celach nieprofesjonalnych. Nie mieści się, oczywiście, w ramach niniejszej publikacji roztrząsanie problemów definicyjnych. Pragnę jedynie zasygnalizować trudności, jakie napotyka się nie tylko w trakcie tworzenia prawa konsumenckiego lecz również jego późniejszej interpretacji i stosowania w życiu. Odpowiedź więc na, jak się okazuje wcale nie retoryczne pytanie kim jest konsument brzmi: ten, który kupuje, aby zaspokoić potrzeby własne lub gospodarstwa domowego, a więc nie dokonuje tych zakupów dla celów profesjonalnych czy zarobkowych. Taka interpretacja zgodna jest z podejściem Unii Europejskiej. Tam bowiem ogranicza się ochronę konsumentów do osób fizycznych, występujących w umowach zawieranych dla celów niezarobkowych. Wynika to z przyjętego założenia, że konsumentem jest wyłącznie osoba fizyczna, która nabywa towary lub usługi dla zaspokojenia potrzeb osobistych lub rodzinnych. Jednym słowem: konsumentem jest każdy z nas. Jest to jedyna rola, którą odgrywamy w całym naszym życiu. Pracownikiem czy pracodawcą, rolnikiem czy inżynierem, dzieckiem czy dorosłym, politykiem czy wyborcą, biednym czy bogatym bywa się w określonych sytuacjach i etapach życia. Konsumentem jest się od momentu narodzin aż do śmierci i nie ma miejsca na hamletowskie: być albo nie być. Jest to więc najdłuższa rola naszego życia. Rola, której – jak każdej – trzeba się nauczyć.

Ochrona interesów konsumentów jest, można powiedzieć, stara jak świat, jednakże początki jej dynamicznego rozwoju sięgają gwałtownych procesów uprzemysłowienia w drugiej połowie XIX

wieku¹. Wraz z rozwojem rynku w Polsce pojawiły się nowe zagrożenia interesów konsumentów, w tym m.in. związane z rozwojem techniki i informatyzacji. Za interes konsumenta można uznać wszystko to, co przyczynia się do poprawy jego warunków życia w wymiarach materialnym, kulturowym oraz środowiskowym. Natomiast niezgodne z interesem konsumenta będzie wszystko to, co zagraża jego dobrobytowi, zdrowiu i życiu, również w perspektywie przyszłych pokoleń².

Konstytucja a ochrona konsumenta polskiego

W Polsce ochrona praw konsumentów zagwarantowana jest w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. w artyku 76, który stanowi, iż: „władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników, najemców przed działaniem zagrażającym ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi”. Zakres tej ochrony określany jest przez odrębne przepisy prawa³.

Pierwszym z podstawowych praw konsumenta zawartym w Katalogu jest prawo do ochrony przed produktami i usługami niebezpiecznymi dla zdrowia i życia. Zgodnie z tym zapisem towary i usługi oferowane konsumentowi nie mogą stanowić zagrożenia dla jego życia i zdrowia. Prawo to w praktyce sprowadza się do wymogu sprecyzowania cech bezpieczeństwa produktów i usług oraz właściwego informowania konsumentów o możliwościach wystąpienia ryzyka podczas ich użytkowania. Istotne jest tutaj opracowanie procedur szybkiego reagowania, czyli ostrzegania i wycofywania wyrobów zagrażających życiu lub zdrowiu z rynku.

¹ J. Dutkiewicz, U. Łysoń, M. Niepokulczycka, E. Sieliwanowicz, *Prawa konsumenta*, Warszawa 2000, s. 10–23.

² K. Wilk, *Przesłanki i zakres konsumeryzmu w Polsce*, Katowice 1995, s. 29.

³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r. przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U. nr 78, poz. 483.

Kolejne prawo konsumentów to prawo do ochrony interesów ekonomicznych. Jest ono realizowane głównie poprzez zapewnienie dostępu do towarów i usług o jakości odpowiadającej ich cenom oraz zapewnienie rzetelnej informacji o produktach, która to umożliwi dokonywanie racjonalnych wyborów zgodnie z indywidualnymi potrzebami. Prawo do ochrony interesów ekonomicznych wiąże się przede wszystkim z zapewnieniem konsumentom ochrony przed nadużywaniem silniejszej pozycji na rynku przez pozostałe podmioty rynkowe, szczególnie te, które zajmują pozycję monopolistyczną lub dominującą. Osiąga się to m.in. przez wprowadzenie zakazu stosowania nieuczciwej konkurencji, zakazu narzucania niekorzystnych warunków umów, stosowania nadmiernie wygórowanych cen, nierzetelnych praktyk marketingowych oraz dążenie do ciągłej poprawy jakości dóbr i usług. Bardzo dużą wagę przywiązuje się także do ochrony środowiska naturalnego⁴.

Trzecim podstawowym prawem jest prawo do rzetelnej informacji o produktach i usługach oraz edukacji konsumenckiej. Kwestia tego prawa jest związana przede wszystkim z nierównowagą między konsumentem dysponującym zdecydowanie mniejszą wiedzą o towarze czy usłudze a wytwórcą czy sprzedawcą. Konsument musi mieć możliwość dokonywania świadomego wyboru, co wymaga przede wszystkim uzyskania rzetelnej informacji o cechach i cenach oferowanych produktów oraz o metodach ich użytkowania.

Ważną instytucją jest prawo do pozytywnego załatwienia uzasadnionych reklamacji i skarg. Jest to przede wszystkim stworzenie konsumentom mechanizmów prawnych i procedur ułatwiających w tani i szybki sposób dochodzenie roszczeń oraz pomoc w egzekwowaniu swoich praw. Preferowaną formą załatwiania reklamacji konsumenckich jest polubowne rozpatrzenie sprawy

⁴ M. Bombol, A. Dąbrowska, *Edukacja konsumenta jako czynnik wzmacniający jego pozycję na rynku ubezpieczeń społecznych*, Handel Wewnętrzny 1999, nr 1, s. 8.

między stronami i dopiero w przypadku gdy jest to niemożliwe w sprawę angażuje się trzecią stronę.

Ostatnim z podstawowych praw konsumenta jest prawo do reprezentowania i zrzeszania, co oznacza zapewnienie konsumentom możliwości do prezentowania ich stanowiska w sprawach indywidualnych oraz zbiorowych. Jest to możliwe dzięki dobrowolnym zrzeszeniom konsumenckim.

Wybrane regulacje prawne dotyczące ochrony interesów konsumentów w Polsce

Mając na uwadze fakt, iż w gospodarce rynkowej interesy konsumenta są zdecydowanie częściej zagrożone lub naruszane przez stosowanie m.in. nieuczciwych metod oraz praktyk rynkowych, pojawia się potrzeba znajomości wybranych regulacji prawnych w zakresie ochrony interesów konsumentów. Szczególnie chodzi tutaj o najnowsze przepisy dotyczące bezpieczeństwa produktów, sprzedaży towarów i usług oraz przepisy dotyczące ochrony konsumenta przed czynami nieuczciwej konkurencji.

Ochrona konsumenta przed produktami niebezpiecznymi

Od 31 stycznia 2004 r. obowiązuje w Polsce Ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów⁵, która zastąpiła ustawę o tej samej nazwie z 22 stycznia 2000 r.

W nowej ustawie uwzględniono postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/95/WE wydanej 3 grudnia 2001 r. Celem nowej regulacji było przede wszystkim wzmocnienie bezpieczeństwa konsumentów. Ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów określa m.in. obowiązki przedsiębiorców w związku z zapewnieniem konsumentom nabywania bezpiecznych towarów.

Produktem zgodnie z ustawą jest:

⁵ Ustawa z 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów, Dz. U. nr 229, poz. 2275.

- rzecz ruchoma (nowa, używana, naprawiana, regenerowana);
- przeznaczona do użytku konsumentów lub co do której istnieje prawdopodobieństwo, że może być używana przez konsumentów, nawet gdy nie była dla nich przeznaczona;
- dostarczona przez producenta lub dystrybutora zarówno odpłatnie, jak i nieodpłatnie, w tym również w ramach świadczenia usługi.

Przy ocenie bezpieczeństwa bierze się pod uwagę różne cechy produktu, w tym m.in. jego skład, opakowanie, oznakowanie, instrukcję obsługi, ostrzeżenia w zakresie bezpieczeństwa użytkowania, oddziaływanie na inne produkty. Produktem niebezpiecznym jest zatem produkt niespełniający wymogów stawianych w ustawie. Producent musi dostarczać konsumentom wszelkich informacji dotyczących zagrożeń związanych z użytkowaniem produktu poprzez sformułowanie odpowiednich ostrzeżeń. Ważne są zatem: instrukcja obsługi, montażu, oznaczenie CE, które stanowi deklarację producenta, że produkt jest bezpieczny oraz informacje jak postąpić w sytuacji zagrożenia. Jeśli korzystanie z produktu stwarza zagrożenie dla konsumentów, mimo instalacji, użytkowania i konserwacji zgodnie z zaleceniami producenta, to jest produkt niebezpieczny. W myśl Ustawy o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny⁶, „niebezpieczny jest produkt niezapewniający bezpieczeństwa, jakiego można oczekiwać, uwzględniając normalne użycie produktu”. W świetle ustawy o ochronie niektórych praw konsumentów każdy kto wytwarza w zakresie swej działalności gospodarczej produkt niebezpieczny, odpowiada za szkodę wyrządzoną komukolwiek przez ten produkt. Odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny nie można wyłączyć ani ograniczyć. Natomiast

⁶ Ustawa z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, Dz. U. nr 22, poz. 271 z późn. zm.

ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktu obliguje do przestrzegania wymogów bezpieczeństwa nie tylko producenta i sprzedawcę, ale także pośrednika w dostarczeniu lub udostępnianiu produktu⁷. W przypadku, gdy konsument posiada produkt niebezpieczny, przysługuje mu roszczenie o odkupienie produktu za kwotę, za jaką nabył produkt. Nie ma tutaj znaczenia fakt, na ile produkt jest zużyty, Roszczenie wobec dystrybutora lub producenta przysługuje konsumentowi bez względu na to, czy posiada on dowód zakupu towaru, czy nie.

Ochrona konsumenta w zakresie bezpieczeństwa żywności i żywienia

Nowa Ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia⁸ weszła w życie 28 października 2006 r. i zastąpiła dotychczasowe Ustawy z 2001 r. o warunkach zdrowotnych żywności i żywienia oraz materiałach przeznaczonych do kontaktów z żywnością. Większość przepisów ustawy powieliła regulacje zawarte w prawie europejskim. Ustawa określa wymagania i procedury niezbędne dla zapewnienia bezpieczeństwa żywności i żywienia zgodnie z przepisami Parlamentu Europejskiego dotyczącymi ogólnych zasad i wymagań prawa żywnościowego oraz procedur w sprawie bezpieczeństwa żywności. W szczególności ustawa określa:

- wymagania zdrowotne żywności;
- wymagania dotyczące przestrzegania zasad higieny w odniesieniu do żywności oraz materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością;
- właściwości organów w zakresie przeprowadzania kontroli żywności;
- wymagania dotyczące przeprowadzania urzędowych kontroli żywności.

⁷ E. Usowicz, *Prawo konsumenta. Odpowiada dystrybutor i producent. Zwrot pieniędzy za towar niebezpieczny*, Gazeta Prawna 2004, nr 28, s. 18.

⁸ Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia, Dz. U. nr 171, poz. 1225.

Przez bezpieczeństwo w świetle przepisów ustawy rozumie się ogół warunków, które muszą być spełnione, dotyczących w szczególności stosowania substancji dodatkowych i aromatów, poziomów substancji zanieczyszczających, poziomów pestycydów, warunków napromieniowania żywności oraz cech organoleptycznych i działań, które muszą być podejmowane na wszystkich etapach produkcji lub obrotu żywnością w celu zapewnienia zdrowia i życia człowieka. Odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez środek spożywczy ponosi podmiot działający na rynku spożywczym na zasadach określonych w kodeksie cywilnym dotyczących odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny. Jeśliby zatem środek spożywczy wyrządził szkodę, to odpowiedzialność za nią ponosi producent. Gdyby ten środek był sprowadzony z zagranicy – odpowiada importer, natomiast za produkty sprzedawane pod własną marką lub z własnym znakiem towarowym odpowiada sprzedawca. Odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez środek spożywczy nie można ani wyłączyć, ani ograniczyć. Karami objęto różne formy sprzedaży, np. sprzedaż żywności na odległość bez wcześniejszej rejestracji⁹. Nowością w Ustawie jest również zapis, iż firmy prowadzące sprzedaż wysyłkową żywności, np. przez Internet, muszą zostać zatwierdzone przez powiatową inspekcję sanitarną, która skontroluje je pod kątem przestrzegania wymagań higieniczno-sanitarnych. Środki spożywcze wprowadzane do obrotu na terytorium Polski muszą być oznakowane w języku polskim. Prawidłowe, niewprowadzające w błąd znakowanie, stanowi podstawę informacji konsumentkiej, która jest elementem bezpieczeństwa żywności, a w praktyce ma sprzyjać swobodzie konsumentkiej oraz ułatwiać dokonywanie wyboru. Obowiązkiem znakowania objęte są wszystkie środki spożywcze i substancje dodatkowe dozwolone, przezna-

⁹ M. Kosiarski, *Oznakowanie żywności nie może mamić*, Rzeczpospolita 2006, nr 232, www.rzeczpospolita.pl/gazeta, 9.10.2006 r.

czone do obrotu zarówno w opakowaniach jednostkowych, jak i bez opakowań¹⁰.

Ochrona konsumentów przed nieuczciwą konkurencją

Zgodnie z Ustawą o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z 16 kwietnia 1993 r.¹¹ za czyn nieuczciwej konkurencji uznaje się działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża ono lub narusza interes innego przedsiębiorcy czy konsumenta. Przepisy chroniące konsumentów ustalają przede wszystkim zakaz wprowadzania ich w błąd. Czynem nieuczciwej konkurencji godzącym w konsumenta jest m.in.: opatrywanie towarów lub usług fałszywym lub oszukańczym oznaczeniem geograficznym, wskazującym bezpośrednio lub pośrednio kraj, region lub miejscowość ich pochodzenia. Celem prawnej ochrony nazw, kwalifikowanych oznaczeń towarów i usług jest przede wszystkim umożliwienie konsumentowi nabycia produktów wysokiej jakości, gwarantowanych zarówno co do metody wytwarzania, jak i możliwości zidentyfikowania pochodzenia geograficznego¹². Czynem nieuczciwej konkurencji zagrażającym interesom konsumentów jest także takie oznaczanie towarów lub usług albo jego brak, które może wprowadzić w błąd konsumentów co do ilości, jakości, składników, sposobu wykonania, przydatności, możliwości zastosowania, naprawy, konserwacji lub innych istotnych cech towarów lub usług oraz zatajenie ryzyka, które wiąże się z korzystaniem z nich. Przede wszystkim chodzi tutaj o ochronę przeciętnego klienta, który nie ma obowiązku dogłębnego studiowania etykiet. Wśród innych zakazanych praktyk, które stanowią zagrożenie dla interesów konsumenta znajduje się także sprzedaż towarów lub usług poniżej kosztów ich wytwarzania, co jako czyn nie-

¹⁰ Federacja Konsumentów: *Znakowanie żywności*, www.federacja-konsumentow.org.pl, 9.10.2006 r.

¹¹ Ustawa z 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, Dz. U. nr 47, poz. 211 z późn. zm.

¹² Federacja Konsumentów: *Ochrona oznaczeń geograficznych i świadectw szczególnego charakteru*, Świat Konsumenta 2004, nr 6, s. 12.

uczciwej konkurencji utrudnia innym przedsiębiorcom dostęp do rynku, a dla konsumentów może oznaczać mniejszą ilość podmiotów na rynku, a co z tym się wiąże, brak możliwości skorzystania z usług przedsiębiorcy konkurencyjnego¹³.

Cena jako narzędzie ochrony konsumentów

Oprócz Ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej kwestię uwidaczniania cen towarów reguluje także Ustawa o cenach z 5 lipca 2001 r.¹⁴ Zgodnie z ustawą w miejscach sprzedaży detalicznej i świadczenia usług uwidacznia się ceny jednostkowe towarów i usług w sposób zapewniający prostą i niebudzącą wątpliwości informację o ich wysokości, a w odniesieniu do cen urzędowych – także o ich rodzaju (cena urzędowa) oraz o przyczynach wprowadzenia obniżek cen. Dość ogólnikowe postanowienia tej ustawy precyzuje rozporządzenie ministra finansów z 10 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad uwidaczniania cen towarów i usług oraz sposobu oznaczania ceną towarów przeznaczonych do sprzedaży¹⁵. Zgodnie z rozporządzeniem towary oferowane kupującym w miejscu sprzedaży opatruje się wywieszkami informującymi o cenie. Wywieszka, czyli inaczej etykieta, tabliczka, plakat może być wydrukowana lub napisana odręcznie. Zgodnie z rozporządzeniem musi być ona umieszczona w miejscu ogólnodostępnym, widocznym dla każdego kupującego, bezpośrednio przy towarach lub w bliskości towarów, których dotyczy w taki sposób by nie można było pomylić ceny określonego towaru z ceną innego, zwłaszcza podobnego towaru¹⁶.

¹³ M. Piłka, *Nieuczciwa konkurencja – co to znaczy? Vademecum Rzeczpospolitej. Ochrona przed nieuczciwą konkurencją*, Rzeczpospolita 2002, nr 200, s. 4.

¹⁴ Ustawa o cenach z 5 lipca 2001 r., Dz. U. nr 97, poz. 1050.

¹⁵ Rozporządzenie ministra finansów z 10 czerwca 2002 r. w sprawie szczegółowych zasad uwidaczniania cen towarów i usług oraz sposobu oznaczania ceną towarów przeznaczonych do sprzedaży, Dz. U. nr 99, poz. 894.

¹⁶ A. Koper, *Jak oznaczać towary*, Gazeta Prawna 2005, nr 226, s. 6.

Podsumowując, przyjęte na wzór unijny polskie prawo ochrony konsumenta złożone jest z dwóch zasadniczych części. Jedną część przepisów dotyczy szczególnie kwestii związanych z zapewnieniem ochrony życia i zdrowia, bezpieczeństwa towarów i wymogów jakościowych i nie daje właściwie konsumentom żadnych bezpośrednich uprawnień, lecz tylko decyduje, jakie towary i usługi mogą zostać dopuszczone na rynek. Dzięki tej grupie przepisów konsument chroniony jest w pośredni sposób przede wszystkim jako adresat towarów i usług, które mogą być dopuszczone na rynek. Drugą część przepisów dotyczy konsumenta jako podmiotu umów, dzięki którym uczestniczy on w rynku. W tym przypadku może on występować z roszczeniami odszkodowawczymi, gdy naruszone zostaną jego interesy. Oczywiście oprócz tych dwóch grup przepisów, istnieją jeszcze inne przepisy dotyczące konsumentów, które pojawiają się przy okazji innych regulacji, jak np. prawo konkurencji.

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wiele zmieniło w polskim prawodawstwie w zakresie prawa konsumenckiego. Obecnie ochrona konsumenta w całej Unii Europejskiej jest ujednoczona, a akty prawne regulujące tę ochronę są oparte na tych samych dyrektywach. Tak więc polski konsument może dochodzić swoich racji na takich samych zasadach jak obywatele innych krajów Unii. Niemniej jednak skuteczne dochodzenie swoich praw wymaga nie tylko odpowiednich przepisów, ale także znajomości wynikających z nich praw. Tymczasem wyniki badań dowodzą, że konsumenci bardziej zdają sobie sprawę z siły swojej pozycji względem sprzedających, lecz nie zdają sobie sprawy z konkretnych uregulowań prawnych. Być może przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak jednej ustawy o ochronie konsumentów. Niemniej jednak argument o wygodzie przy korzystaniu z jednego aktu mógłby się sprawdzić tylko w przypadku gdyby ochrona konsumentów była zadaniem jednego typu organów administracji. Tak jednak nie jest, ponieważ poszczególne kompetencje podzielone są pomiędzy różne urzędy i inspekcje¹⁷.

¹⁷ E. Kieźel, *Ochrona interesów konsumentów w Polsce w aspekcie integracji europejskiej*, Warszawa 2007, s. 129.