



Uniwersytet  
Wrocławski



# prawo konsumenta do informacji w Konstytucji RP i w prawie unijnym

*Justyna Węgrzyn*



Wrocław 2013

Prace Naukowe  
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii  
Uniwersytetu Wrocławskiego

---

**e-Monografie**

Seria: Nr 23

Dostęp online: <http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/40651>

Justyna Węgrzyn

**Prawo konsumenta do informacji  
w Konstytucji RP i w prawie unijnym**

Wrocław 2013

Komitet Redakcyjny  
Przewodniczący – prof. dr hab. Leonard Górnicki  
Członek – dr Anna Trzmielak-Stanisławska  
Członek – mgr Bożena Górna

Recenzja  
*prof. dr hab. Bogusław Banaszak*

© Copyright by Justyna Węgrzyn

Projekt i wykonanie okładki  
*Marta Pawlak*

Skład i opracowanie techniczne:  
*Anna Lenartowicz, Tomasz Kalota [eBooki.com.pl](http://eBooki.com.pl)*

Wydawca  
Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa

ISBN 978-83-61370-77-2

# Spis treści

<b>Wykaz skrótów</b> .....	<b>9</b>
1. Akty prawne.....	9
2. Sądy .....	9
3. Czasopisma .....	10
4. Inne .....	10
<b>Wstęp</b> .....	<b>13</b>

## ROZDZIAŁ I

<b>Informacja a prawa konsumenta</b> .....	<b>17</b>
1. Zagadnienia wprowadzające.....	17
1.1. Informacja w kontekście rozwoju idei praw konsumenta .....	17
1.2. Publiczno- i prywatnoprawne pojęcie informacji w obrocie gospodarczym ...	18
1.3. Konsument jako uczestnik informacji obrotu gospodarczego.....	22
1.3.1. Konstytucyjne pojęcie konsumenta.....	22
1.3.2. Pojęcie konsumenta w prawie unijnym.....	24
1.3.3. Pojęcie konsumenta w prawie polskim .....	30
2. Status informacyjny konsumenta.....	35
3. Znaczenie informacji w społeczeństwie informacyjnym .....	44
4. Podsumowanie.....	49

## ROZDZIAŁ II

<b>Prawo do informacji jako gwarancja należytej ochrony konsumenta</b> .....	<b>51</b>
1. Geneza ochrony konsumenta.....	51
1.1. Ewolucja ochrony konsumenta w prawie unijnym .....	51
1.1.1. Programy i plany ochrony konsumenta w prawie unijnym.....	59
1.2. Ewolucja ochrony konsumenta w Polsce .....	68
2. Dyrektywa jako środek prawny ochrony konsumenta w UE .....	73
3. Zakres i charakter prawa do informacji .....	78
3.1. Znaczenie i wpływ przejrzystości rynku na konkurencję.....	78
3.2. Prawo do informacji jako jedno z zasadniczych praw konsumenta .....	80
3.3. Informacja w obrocie konsumenckim .....	82

3.3.1. Obowiązki informacyjne profesjonalistów względem konsumenta.....	82
3.3.2. Autonomia woli jako przejaw wolności osobistej jednostki/konsumenta.....	86
3.4. Wprowadzenie w błąd jako przesłanka naruszenia prawa konsumenta do informacji .....	89
3.5. Prawo konsumenta do prywatności i ochrona danych osobowych jako podstawa do ograniczenia rozpowszechniania i żądania informacji handlowej .....	92
3.5.1. Prywatność konsumenta jako granica swobody informacji handlowej .....	93
3.5.2. Ochrona danych osobowych konsumenta jako przejaw ograniczenia swobody informacji.....	95
4. Podsumowanie.....	98

### ROZDZIAŁ III

#### **Prawo konsumenta do informacji w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. .... 101**

1. Konstytucyjna ochrona konsumenta w katalogu praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych.....	101
1.1. Art. 76 Konstytucji RP jako norma programowa.....	101
1.2. Art. 76 Konstytucji RP jako wzorzec kontroli ustaw w świetle orzecznictwa TK.....	106
2. Konstytucyjne prawo do informacji .....	110
2.1. Konstytucyjna wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji .....	110
2.2. Art. 54 ust. 1 Konstytucji RP jako „zwornik konstytucyjny” prawa konsumenta do bycia poinformowanym .....	112
3. Konstytucyjne gwarancje prawa konsumenta do informacji w określonych dziedzinach .....	114
3.1. Prawo konsumenta do informacji o charakterze osobowym – art. 51 Konstytucji RP.....	114
3.2. Prawo konsumenta do informacji publicznej – art. 61 Konstytucji RP.....	124
3.3. Prawo konsumenta do informacji o stanie i ochronie środowiska – art. 74 ust. 3 Konstytucji RP.....	139
4. Przesłanki ograniczenia prawa konsumenta do informacji .....	145
4.1. Ograniczenia ustawowe prawa konsumenta do informacji publicznej .....	148

4.2. Ograniczenia ustawowe prawa konsumenta do informacji o środowisku i jego ochronie .....	155
5. Podsumowanie .....	158

## ROZDZIAŁ IV

### **Prawo konsumenta do informacji o towarze w przepisach prawa unijnego i krajowego..... 161**

1. Praktyka orzecznicza ETS w zakresie prawa konsumenta do informacji o towarze.....	161
1.1. Znaczenie wyroku <i>Cassis de Dijon</i> dla ochrony konsumentów .....	161
1.2. <i>Labelling Doctrine</i> – wybrane orzecznictwo dotyczące ochrony konsumentów .....	163
1.3. Wpływ orzecznictwa ETS na problematykę oznakowania towarów i ukształtowanie się wzorca konsumenta.....	167
2. Unijne i krajowe regulacje dotyczące informacyjnego oznaczenia towarów .....	171
2.1. Oznaczenie towarów jako przesłanka prawa konsumenta do informacji – przykłady szczególnych rozwiązań unijnych .....	171
2.2. Oznaczenie towarów jako przesłanka prawa konsumenta do informacji – wybrane przykłady rozwiązań krajowych .....	174
2.2.1. Oznakowanie produktów żywnościowych w praktyce .....	175
2.2.2. Oznakowanie produktów kosmetycznych w praktyce .....	179
3. Bezpieczeństwo towarów i usług .....	184
3.1. Prawo do bezpieczeństwa towarów i usług jako jedno z zasadniczych praw konsumentów .....	184
3.1.1. Istota i wpływ dyrektywy 2001/95 o ogólnym bezpieczeństwie produktów na pozycję konsumenta .....	185
3.1.2. Europejski System Monitorowania Wypadków Mających Miejsce w Domu i w Czasie Wolnym (EHLASS).....	188
3.1.3. System informacji o produktach niebezpiecznych (RAPEX).....	190
3.1.4. System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznych Produktach Żywnościowych i Środkach Żywienia Zwierząt (RASFF) .....	193
3.2. Wpływ dyrektywy 85/374 o odpowiedzialności za produkty wadliwe na sytuację konsumenta .....	197
4. Podsumowanie .....	199

**ROZDZIAŁ V**

**Prawo konsumenta do informacji w prawie umów na przykładzie unijnych i krajowych rozwiązań..... 201**

1. Umowy zawierane poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość.....202

1.1. Miejsce zawierania umowy jako główne źródło zagrożenia dla konsumenta .....202

1.2. Prawo konsumenta do informacji w umowach zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa .....204

1.2.1. Prawo konsumenta do informacji w dyrektywie 85/577 o umowach zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa .....204

1.2.2. Regulacje krajowe prawa konsumenta do informacji w umowach zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa .....208

1.3. Prawo konsumenta do informacji w umowach zawieranych na odległość ....210

1.3.1. Prawo konsumenta do informacji w dyrektywie 97/7 o umowach zawieranych na odległość.....210

1.3.1.1. Regulacje krajowe prawa konsumenta do informacji w umowach zawieranych na odległość.....214

1.3.2. Prawo konsumenta do informacji w dyrektywie 2002/65 dotyczącej sprzedaży usług finansowych na odległość.....217

1.3.2.1. Regulacje krajowe prawa konsumenta do informacji w umowach sprzedaży usług finansowych na odległość .....223

2. Zasada transparentności jako przesłanka należytego wykonania prawa konsumenta do informacji – wybrane przykłady rozwiązań unijnych i krajowych .....225

3. Podsumowanie .....243

**Zakończenie .....245**

**Bibliografia .....249**

**Spis orzeczeń.....263**

**Inne źródła.....269**

**Załączniki.....271**



# Wykaz skrótów

## 1. Akty prawne

- u.d.i.p. – ustawa o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.)
- u.o.d.o. – ustawa o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 1997 r., Nr 133, poz. 883 ze zm.)
- u.o.u.i.g. – ustawa o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych (Dz.U. z 2010 r., Nr 81, poz. 530 ze zm.)
- u.p.n.p.r. – ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. z 2007 r., Nr 171, poz. 1206)
- u.s.u.d.e. – ustawa o świadczeniu usług drogą elektroniczną (Dz.U. z 2002 r., Nr 144, poz. 1204 ze zm.)
- u.t. – ustawa o *timeshare* (Dz.U. z 2011 r., Nr 230, poz.1370)
- EKPC – Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej
- KPP UE – Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej

## 2. Sądy

- ETPC – Europejski Trybunał Praw Człowieka
- ETS – Europejski Trybunał Sprawiedliwości, obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – TS UE
- NSA – Naczelny Sąd Administracyjny
- SN – Sąd Najwyższy
- TK – Trybunał Konstytucyjny

### 3. Czasopisma

EP	– „Edukacja Prawnicza”
EPS	– „Europejski Przegląd Sądowy”
GSP	– „Gdańskie Studia Prawnicze”
KPP	– „Kwartalnik Prawa Prywatnego”
MPraw.	– „Monitor Prawniczy”
NP	– „Nowe Prawo”
PiP	– „Państwo i Prawo”
Pr. Bank.	– „Prawo Bankowe”
PiŻ	– „Prawo i Życie”
PPE	– „Przegląd Prawa Europejskiego”
PPiA	– „Przegląd Prawa i Administracji”
PPK	– „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”
PUG	– „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego”
RPEiS	– „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”
RPrawn.	– „Radca Prawny”
SE	– „Studia Europejskie”
SP	– „Studia Prawnicze”
ZP	– „Zeszyty Prawnicze”

### 4. Inne

ADR	– Alternatywne metody rozwiązywania sporów
CEIDG	– Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej
IH	– Inspekcja Handlowa

ECC-Net	– Sieć Europejskich Centrów Konsumenckich
ECGG	– Europejska Grupa Konsultacyjna ds. Konsumentów
EHLASS	– Europejski System Monitorowania Wypadków Mających Miejsce w Domu i w Czasie Wolnym
EWG	– Europejska Wspólnota Gospodarcza
GIODO	– Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych
GIS	– Główny Inspektor Sanitarny
KPK	– Krajowy Punkt Kontaktowy
NIK	– Najwyższa Izba Kontroli
RAPEX	– System informacji o produktach niebezpiecznych
RASFF	– System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznych Produktach Żywnościowych i Środkach Żywienia Zwierząt
RE	– Rada Europy
RP	– Rzeczpospolita Polska
UE	– Unia Europejska
UKIE	– Urząd Komitetu Integracji Europejskiej



# Wstęp

Tematem niniejszej monografii jest zagadnienie dotyczące prawa konsumenta do informacji, które stanowi obecnie przedmiot szczególnego zainteresowania zarówno doktryny, jak i praktyki. Przyczynę takiego stanu należy upatrywać w deficycie informacji, który jest rozumiany jako brak specjalistycznej wiedzy konsumenta (prawnej, ekonomicznej, technicznej) na temat zasad i warunków oferowanych mu towarów i usług. Następstwem tego są pogłębiające się asymetrie informacyjne, które negatywnie wpływają na sytuację konsumenta, jako słabszej strony obrotu gospodarczego.

Biorąc pod uwagę stopień i charakter rozwoju prawa ochrony konsumentów, szczególnie w zakresie prawa do informacji, możemy dostrzec w ustawodawstwie polskim różnicę czasową pomiędzy tym, kiedy podjęte zostały działania na płaszczyźnie Wspólnot, a obecnie Unii, i tym, co znalazło wyraz w polskiej Konstytucji<sup>1</sup> i ustawodawstwie zwykłym. Z tego też względu, praca przybiera postać „mieszaną”, tzn. taką, w jakiej wątki dotyczące rozwoju prawa ochrony konsumenta przez informację w pierwszej kolejności będą dotyczyły działań, które miały miejsce na szczeblu wspólnotowym (obecnie unijnym), a następnie konsekwencją tego będzie analiza rozwiązań przyjętych w Polsce w kontekście ich dostosowania do wymogów unijnych.

Tezy główne monografii przedstawiają się następująco:

- ✓ ustalenie roli i znaczenia art. 76 Konstytucji RP z punktu widzenia ochrony praw konsumenta;
- ✓ ustalenie roli i znaczenia przepisów Konstytucji RP (art. 51, art. 54, art. 61 i art. 74), statuujących prawo konsumenta do informacji w określonych dziedzinach oraz przepisów ustaw rozwijających postanowienia Konstytucji we wskazanym zakresie;
- ✓ określenie wpływu rozwiązań unijnych na urzeczywistnienie konstytucyjnej ochrony praw konsumentów;
- ✓ dokonanie oceny ustawodawstwa polskiego w zakresie realizacji konstytucyjnej ochrony praw konsumentów i jego dostosowania do rozwiązań przyjętych na płaszczyźnie UE.

Przedstawione powyżej tezy niniejszej pracy nie pozostają bez wpływu na jej układ. Monografia składa się z pięciu rozdziałów.

Rozdział pierwszy odnosi się do zagadnień wprowadzających w tematykę informacji i prawa dostępu do niej. Z tego też względu konieczne jest zdefiniowanie pojęcia informacji w obrocie gospodarczym zarówno w znaczeniu publiczno-, jak i prywatnoprawnym.

---

<sup>1</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Przy rozważaniach dokonanych w tej części pracy nie można pominąć analizy terminu „konsument” skoro to właśnie na podmiot ten – ze względu m.in. na brak informacji, niedoinformowanie itp. – zwraca się szczególną uwagę. Aby pokazać jak ważną rolę przypisuje się prawu konsumenta do informacji w systemie polskim, jak i unijnym, odnośnie się do adekwatnych w tym zakresie rozwiązań prawnych. Z uwagi na permanentny wzrost znaczenia informacji w każdej sferze życia, tak publicznego, jak i prywatnego, zasadne wydaje się wyjaśnienie istoty informacji w społeczeństwie informacyjnym.

Rozdział drugi poświęcony jest aspektom unijnym prawa konsumenta do informacji. Celowym zabiegiem jest w pierwszej kolejności omówienie tej problematyki w kontekście prawa unijnego, bowiem to właśnie ono wywarło istotny wpływ na ukształtowanie się polityki konsumenckiej w Polsce. Z tego względu konieczne jest przedstawienie ewolucji ochrony konsumenta w prawie unijnym, a dopiero później w prawie krajowym. Trzeba jednak mieć na uwadze, że działania podejmowane na rzecz słabszego podmiotu dokonywane są najczęściej w postaci dyrektyw, stąd też zasadne jest odniesienie się do tej problematyki. Wśród szerokiej gamy przedsięwzięć podejmowanych w sferze legislacyjnej, należy zwrócić uwagę na paradygmat ochrony konsumenta przez informację, który został przyjęty w ramach planu działania na lata 2007–2013. Następstwem jego wdrożenia są regulacje prawne nakładające na przedsiębiorców różnego rodzaju obowiązki informacyjne. Wobec tego, w celu zachowania spójności wywodu, konieczne jest wyjaśnienie pojawiających się na tym tle problemów natury aksjologicznej (tzn. dlaczego konsumentowi należy zapewnić odpowiedni stopień ochrony), jak i poznawczej (tzn. jakie informacje w danej sytuacji należy uznać za realizację prawa do informacji). Istotnym zagadnieniem, na które również zwracam uwagę jest związek, jaki zachodzi pomiędzy prawem konsumenta do informacji, a jego autonomią woli w stosunkach kontraktowych. Kolejnym zagadnieniem jest reklama wprowadzająca w błąd, która jako nośnik dezinformacji „zaciemnia” orientację konsumenta na rynku, a tym samym narusza jego prawo do informacji. Przy rozważaniach poświęconych tej problematyce nie można zapomnieć o przesłankach ograniczających rozpowszechnianie i żądanie informacji handlowej. Mowa tu oczywiście o prywatności konsumenta oraz o ochronie jego danych osobowych.

Rozdział trzeci dotyczy regulacji krajowych związanych z prawem konsumenta do informacji, dla których wzorcem są rozwiązania przyjęte na płaszczyźnie Unii. Przedstawienie w poprzednim rozdziale głównych założeń oraz działań unijnych ma wyjaśnić ich wpływ na realizację konstytucyjnej ochrony konsumentów. W tym celu konieczne jest ustalenie charakteru prawnego art. 76 Konstytucji RP i jego znaczenia dla słabszych podmiotów obrotu gospodarczego. Aby podkreślić jak ważną rolę przypisuje się postanowieniom Konstytucji w zakresie prawa konsumenta do informacji, w dalszej części

rozważań dokonuję analizy jej przepisów oraz dookreślających ją regulacji ustawowych, które stanowią gwarancję tego prawa. Z uwagi na brak autonomicznego ich charakteru w kolejnym punkcie monografii odnoszę się do konstytucyjnych i ustawowych przesłanek ograniczających prawo konsumenta do informacji.

W rozdziale czwartym przechodzę do analizy przepisów prawa unijnego i krajowego w zakresie oznakowania towarów. Ze względu na to, że realizacja konstytucyjnej ochrony konsumentów przeniesiona została na poziom ustaw, które przyjmowane są na skutek implementacji aktów wtórnych UE, rozdział ten odzwierciedlał będzie działania, jakie podejmowane są w sferze legislacyjnej w celu urzeczywistnienia owej ochrony. Zanim jednak zajmę się tą problematyką, w pierwszej kolejności wskażę wpływ orzecznictwa ETS (obecnie TS UE) na problematykę oznakowania towarów i ukształtowanie się wzorca przeciętnego konsumenta, tzn. takiego, który jest świadomy i ostrożny w podejmowaniu decyzji pomimo braku odpowiednich informacji np. na etykiecie produktu. Po wprowadzeniu do tematu niniejszego rozdziału, przedstawiam nowe rozwiązania prawne, jakie przyjęto na szczeblu unijnym w ramach motywu ochrony konsumenta przez informację. Dopiero na tej podstawie możliwa jest ocena przyjętych rozwiązań. Aby zobrazować, w jaki sposób przestrzegane są przepisy w ustawodawstwie krajowym, dokonuję analizy raportów Inspekcji Handlowej UOKiK. Interpretacji poddaję również przepisy dotyczące ogólnego bezpieczeństwa produktów oraz odpowiedzialności przedsiębiorcy za produkty wadliwe, które to przepisy mają dla konsumenta bardzo ważne znaczenie. Na potrzeby niniejszych rozważań odnoszę się do systemów informacji i ostrzegania przed towarami lub usługami stwarzającymi zagrożenie dla słabszych uczestników rynku, za których przyczyną dochodzi do minimalizacji zagrożeń i zapewnienia większego bezpieczeństwa tym podmiotom.

W rozdziale piątym przeprowadzam analizę przepisów unijnych i krajowych, które odnoszą się do wybranych umów konsumenckich. Wskazuję na zmiany, jakich dokonano w oparciu o paradygmat ochrony konsumenta przez informację, a także podejmuję próbę ich oceny. Ponadto zwracam także uwagę na zasadę transparentności, która jest warunkiem koniecznym do należytego wykonania prawa konsumenta do informacji. Regulacje przedstawione w rozdziale czwartym i piątym mają na celu pokazać, w jaki sposób i z jakim skutkiem urzeczywistniana jest konstytucyjna ochrona konsumentów wyrażona wprost w art. 76 Konstytucji RP. Ze względu na wyodrębnienie dwóch rodzajów informacji, których celem jest prawidłowa realizacja kluczowego dla tych rozważań prawa, tj. informacji o produkcie oraz informacji o warunkach i postanowieniach tzw. umów konsumenckich, zasadne jest przyjęcie takiej systematyki pracy.

W niniejszej monografii korzystałam z metody prawno-dogmatycznej, prawno-porównawczej i historycznej.

W tym miejscu chciałabym serdecznie podziękować Panu prof. Mariuszowi Jabłońskiemu za kierownictwo naukowe oraz życzliwą i konstruktywną krytykę, dzięki której książka nabrała ostatecznego kształtu. Serdecznie dziękuję również recenzentom, tj. Panu prof. Andrzejowi Bisztydze oraz Panu prof. Bogusławowi Banaszakowi za cenne wskazówki, które przyczyniły się do podniesienia wartości niniejszej książki.



# ROZDZIAŁ I

## Informacja a prawa konsumenta

### 1. Zagadnienia wprowadzające

#### 1.1. Informacja w kontekście rozwoju idei praw konsumenta

Każdy z nas w codziennym życiu uczestniczy w obrocie gospodarczym w roli konsumenta i może dostrzec pewne trudności, jakie zachodzą w kontaktach przedsiębiorca – konsument. O przyczynie takiego stanu przesądza wiele czynników, do których możemy zaliczyć: asymetrie informacyjne, nowe techniki marketingowe wywierające wpływ na decyzję konsumentów i utrudniające im weryfikację ofert dostępnych na rynku, reklamy wprowadzające w błąd, ukrywanie niekorzystnych dla konsumentów postanowień umowy itd.

Elementem składowym wymienionych praktyk rynkowych, które negatywnie wpływają na sytuację ekonomiczną konsumenta jest niewątpliwie informacja, tyle że nieprawdziwa, niepełna, niezrozumiała, nierzetelna, a więc innymi słowami mówiąc, niepełniająca wymogu transparentności. Jak się okazuje, przyczyną słabości konsumenta w grze rynkowej jest również nieprawidłowy przekaz informacji lub jego brak, wskutek czego podmiot, o którym mowa, nie ma możliwości swobodnego wyboru i podjęcia właściwej decyzji<sup>2</sup>. Nie bez przyczyny od wielu lat informacja i dostęp do niej stały się więc przedmiotem szczególnego zainteresowania zarówno w prawie unijnym, jak i krajowym.

Efekty podjętych działań widoczne są nie tylko w sferze legislacyjnej, ale także i w wielu przedsięwzięciach informacyjno-edukacyjnych, które przyczyniają się do poprawy świadomości słabszych podmiotów<sup>3</sup>.

Informacja od zawsze odgrywała ważną rolę w obrocie gospodarczym. Jednak obecnie, ze względu na ciągły postęp w dziedzinie nowoczesnych technologii<sup>4</sup> znaczenie informacji zdecydowanie wzrosło. Niewątpliwie przyczyniło się do tego wykorzystanie Internetu, a także różnorodnych środków porozumiewania się na odległość. Informacja i dostęp do niej jest więc zagadnieniem wciąż aktualnym. Przesądza o tym obecny

---

<sup>2</sup> Zob. szerzej E. Łętowska, *Informacja musi być jasna, niedwuznaczna i zrozumiała*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 119, s. 15.

<sup>3</sup> Zob. szerzej na ten temat w rozdziale II pkt 1.1.1.

<sup>4</sup> Zob. na ten temat T. Szopiński, *E-konsument na rynku usług*, Warszawa 2012.

motyw „ochrony konsumenta przez informację”, który jest jednym z głównych kierunków polityki konsumenckiej na lata 2007–2013<sup>5</sup>. Przywiązywanie szczególnej uwagi do tego zagadnienia przez 37 lat<sup>6</sup> świadczy o nieustannej potrzebie uszczegółowienia podjętych działań, które mają na celu urzeczywistnić prawo konsumenta do informacji, które jest jedną z fundamentalnych gwarancji jego bezpiecznego i świadomego uczestnictwa na rynku. Bezsprzeczne zatem jest stwierdzenie, że informacja ma olbrzymie znaczenie dla konsumenta, stanowi bowiem fundamentalny element działań o charakterze ochronnym.

## 1.2. Publiczno- i prywatnoprawne pojęcie informacji w obrocie gospodarczym

Informacja jest pojęciem bardzo pojemnym i wieloznacznym. Stanowi jednocześnie obiekt badań naukowych i praktycznych, dlatego też jest przedmiotem zainteresowania wielu specjalistów z różnych dziedzin. Próba zdefiniowania informacji w sposób jednolity wydaje się być z góry skazana na niepowodzenie. Nic więc dziwnego, że każda dyscyplina badawcza we właściwy sobie sposób definiuje pojęcie informacji<sup>7</sup>. Aby odzwierciedlić powyższe stwierdzenie, w dalszej części wywodu przedstawię powszechne znaczenie tego terminu, a następnie jego rozumienie na gruncie poszczególnych dziedzin nauki, ze szczególnym uwzględnieniem aspektu prawnego.

Pojęcie „informacja” pochodzi od łacińskiego słowa *informatio*, które oznacza przedstawienie, wizerunek<sup>8</sup>. Przez wyrażenie to rozumie się także „powiadomienie o czymś, zakomunikowanie czegoś, pouczenie”<sup>9</sup>. Źródło informacji zaś to „miejsce jej pochodzenia, punkt wyjścia”<sup>10</sup>, „czyli np. dokument pisany, w którym jest ona zawarta, człowiek dysponujący pewną wiedzą, która nie znalazła odzwierciedlenia w materiale pisanym, dyskietka komputerowa itp.”<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat w rozdziale II, pkt 1.1.1.

<sup>6</sup> Poczynając od 1975 r., kiedy to przyjęto pierwszy program polityki konsumenckiej. Zob. szerzej na ten temat w rozdziale II pkt 1.1.1.

<sup>7</sup> Zob. A. Pawłowska, *Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce. Problemy zarządzania*, Lublin 2002, s. 24.

<sup>8</sup> <http://pl.wikipedia.org/wiki/Informacja> [dostęp: 21.07.2010].

<sup>9</sup> *Mały słownik języka polskiego*, Warszawa 1996 r., s. 265.

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 1174.

<sup>11</sup> M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 25.

W ujęciu filozoficznym informację określa się jako odbicie (odzwierciedlenie) różnorodności cechującej pewien element rzeczywistości (obiekt, zdarzenie, proces)<sup>12</sup>. W biologii informację utożsamia się ze „zbiorem sygnałów docierających z zewnątrz do receptorów żywego organizmu i przetwarzanych dla potrzeb przystosowania się do otoczenia”<sup>13</sup>. W psychologii informacja to zbiór bodźców odbieranych przez człowieka, w fizyce jest to struktura materii lub sama tylko obecność nieokreślonego jej stanu itd.<sup>14</sup> W informatyce „informacja określana jest jako znaczenie, które przypisuje się danym przy zastosowaniu odpowiedniej konwencji właściwej dla danego rodzaju danych i systemu przetwarzania”<sup>15</sup>.

Odnosząc się do pojęcia informacji, które występuje w naukach prawnych trzeba dostrzec, że zwraca się tam szczególną uwagę na niematerialny jej charakter tzn., że informacja nie jest rzeczą, a swoistym dobrem niematerialnym<sup>16</sup>. Według G. Szpor: „informacja jest przenaszalnym dobrem niematerialnym zmniejszającym niepewność”<sup>17</sup>. Inaczej definiuje ją M. Maciejewski: „informacja to utrwalony w dowolny sposób (także w pamięci człowieka) komunikat (wiedza, świadomość) o jakimś fakcie”<sup>18</sup>. Innymi słowy, jest to zgromadzona, zakodowana wiedza o czymś, zakodowany komunikat o fakcie. Komunikat może być utrwalony w sposób materialny (także elektroniczny – na nośniku danych) i niemożliwy do odczytania przez inne osoby – w pamięci człowieka”<sup>19</sup>. Jak wynika z przytoczonej definicji, informacja w zaprezentowanym ujęciu ma charakter ogólny, a zakres jej rozumienia jest bardzo szeroki<sup>20</sup>.

Przedstawione powyżej przykładowe definicje „informacji” dają wyraźny obraz tego, jak różnorodne określenia przypisywane są omawianemu pojęciu. Jak wspomniałam już wcześniej, większość definicji z jakimi spotykamy się w literaturze zawiera w sobie elementy, które są potrzebne w danej dziedzinie, co powoduje, że ich przydatność jest ograniczona względem innych dyscyplin naukowych.

<sup>12</sup> J. Jankowski, *Technologia informacyjna dla prawników i administratywistów. Szanse i zagrożenia elektronicznego przetwarzania danych w obrocie prawnym i działaniu administracji*, Warszawa 2009, s. 72.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> B. Stefanowicz, *Informacja*, Warszawa 2004, s. 13. Zob. także J. Jankowski, *op.cit.*, s. 72.

<sup>15</sup> P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007, s. 14. Por. J. Jankowski, *op.cit.*, s. 72.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> G. Szpor, [w:] I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, K. Strzyczkowski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część materialna*, Warszawa 2004, s. 97. Podaję za: P. Fajgielski, *op.cit.*, s. 14.

<sup>18</sup> Pojęcie faktu należy rozumieć szeroko, także jako atrybut czegoś, zachowanie i in.

<sup>19</sup> M. Maciejewski, *Prawo informacji – zagadnienia podstawowe* [w:] *Prawo informacji. Prawo do informacji*, red. W. Góralczyk, Warszawa 2006, s. 31.

<sup>20</sup> P. Fajgielski, *op.cit.*, s. 14.

Nie wglębiając się w problem, który pojawia się na tle ogólnych prób definicji informacji, trzeba zastanowić się nad zakresem wskazanego pojęcia w obszarze interesujących nas relacji zachodzących pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem. Konieczne w tym celu jest zwrócenie uwagi zarówno na informacje o charakterze publicznym, jak i na informacje, które można wyodrębnić posługując się kategoriami ekonomicznymi. Mowa tu więc o informacji handlowej i gospodarczej.

Pierwszy wymieniony rodzaj informacji to informacje publiczne. Wydawać by się mogło, że we wskazanym obszarze nie będą one miały zastosowania. Tymczasem okazuje się, że wcale tak nie jest, w przypadku bowiem gdy przedsiębiorca wykonuje zadania publiczne, zobowiązany jest do udostępnienia tego typu informacji konsumentowi. Szczegółowo problem ten zostanie omówiony w rozdziale III, dlatego w dalszej części rozważań podejmę próbę zdefiniowania informacji publicznej.

Najogólniej rzecz ujmując, można powiedzieć, że informację publiczną stanowi każda istniejąca informacja o sprawach publicznych. Na potrzeby niniejszych rozważań pod pojęciem tym będę rozumieć każdą informację, którą dysponują podmioty wykonujące zadania publiczne lub gospodarujące majątkiem publicznym, ale tylko w takim zakresie, w jakim wykonują one powierzone im zadania. Przyjęcie takiej definicji oznacza, że zawsze gdy w grę wchodzi informacja publiczna, każdy ma prawo dostępu do niej, o ile nie zajdą ograniczenia wynikające z obowiązujących przepisów.

Kolejny wskazany wcześniej rodzaj informacji to informacja handlowa i gospodarcza. Ta pierwsza zdefiniowana została w ustawie o świadczeniu usług drogą elektroniczną<sup>21</sup>. Zgodnie z art. 2 pkt 2, informacją handlową jest każda informacja przeznaczona bezpośrednio lub pośrednio do promowania<sup>22</sup> towarów, usług lub wizerunku przedsiębiorcy lub osoby wykonywającej zawód, której prawo do wykonywania zawodu jest uzależnione od spełnienia wymagań określonych w odrębnych ustawach. Do informacji handlowych nie należą jednak takie informacje, jakie umożliwiają porozumiewanie się za pomocą środków komunikacji elektronicznej z określoną osobą oraz informacje o towarach i usługach nie służące osiągnięciu efektu handlowego pożądanego przez

<sup>21</sup> Dz.U. z 2002 r., Nr 144, poz. 1204 ze zm.

<sup>22</sup> „Posłużenie się przez ustawodawcę w definicji informacji handlowej słowem „promowanie” oznacza, iż chodzi tutaj o działalność perswazyjną służącą do przekonywania [...]. Trzeba pamiętać, że informacje handlowe są przeznaczone nie tylko do promowania towarów, usług lub wizerunku przedsiębiorcy, ale także osoby wykonującej wolny zawód, której prawo do wykonywania zawodu jest uzależnione od spełnienia wymagań określonych w odrębnych ustawach. Do tych osób można zaliczyć radców prawnych, adwokatów, notariuszy, lekarzy, doradców podatkowych, biegłych rewidentów, rzeczników patentowych, rzeczoznawców majątkowych, tłumaczy przysięgłych, etc.”, G. Rączka, *Informacja handlowa w prawie polskim*, RPravn. 2006, nr 4, s. 48.

podmiot, który zleca ich rozpowszechnianie, w szczególności bez wynagrodzenia lub innych korzyści od producentów, sprzedawców i świadczących usługi.

Druga z wymienionych informacji regulowana jest ustawą o udostępnianiu informacji gospodarczych i wymianie danych gospodarczych<sup>23</sup>. W myśl jej art. 2 przez informację gospodarczą należy rozumieć wymienione w tym przepisie dane dotyczące:

- podmiotu będącego osobą prawną lub jednostką organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej<sup>24</sup>;
- osoby fizycznej<sup>25</sup>;
- osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą<sup>26</sup>;
- zobowiązania pieniężnego<sup>27</sup>;
- posłużenia się podrobionym lub cudzym dokumentem<sup>28</sup>.

Z przedstawionej definicji informacji handlowej i gospodarczej wynika, że mają one zbliżone zakresy przedmiotowe, ponieważ obejmują dane dotyczące oznaczenia przedsiębiorcy. Na ich tle zauważalna jest także różnica, która przejawia się w tym, że informacja gospodarcza nie promuje towarów, usług czy wizerunku przedsiębiorcy, jej

<sup>23</sup> Dz.U. z 2010 r., Nr 81, poz. 530 ze zm.

<sup>24</sup> W zakresie: nazwy albo firmy; siedziby i adresu; numeru właściwego rejestru wraz z oznaczeniem sądu rejonowego; NIP; REGON; imion i nazwisk, PESEL lub innego numeru potwierdzającego tożsamość wspólników, osób wchodzących w skład organów zarządzających lub prokurentów; imion i nazwisk pełnomocników; głównego przedmiotu wykonywanej działalności.

<sup>25</sup> W zakresie: imion i nazwiska; adresu zamieszkania lub adresu do doręczeń; PESEL lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość; serii i numeru dowodu osobistego lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość.

<sup>26</sup> W zakresie: imion i nazwiska; PESEL; serii i numeru dowodu osobistego lub innego dokumentu potwierdzającego tożsamość; firmy; oznaczenia miejsca zamieszkania i adresu do doręczeń lub adresu, pod którym jest wykonywana działalność gospodarcza; NIP, jeżeli został nadany, lub innego numeru identyfikacyjnego w przypadku osoby zagranicznej, o której mowa w art. 5 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej; REGON; numer właściwej ewidencji wraz z oznaczeniem organu ewidencyjnego lub numeru właściwego rejestru wraz z oznaczeniem sądu rejonowego w przypadku osoby zagranicznej, o której mowa w art. 5 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej; imion i nazwisk pełnomocników, o ile zostali ustanowieni; głównego przedmiotu wykonywanej działalności.

<sup>27</sup> W zakresie: tytułu prawnego; kwoty i waluty; kwoty zaległości; daty powstania zaległości; informacji o postępowaniach dotyczących zobowiązania; informacji o kwestionowaniu przez dłużnika istnienia całości lub części zobowiązania; daty wysłania listem poleconym albo doręczenia dłużnikowi do rąk własnych wezwania do zapłaty, zawierającego ostrzeżenie o zamiarze przekazania danych do biura informacji gospodarczej, z podaniem firmy i adresu siedziby tego biura; informacji o zbyciu wierzytelności; innych informacji przekazanych w trybie i na zasadach określonych w art. 18.

<sup>28</sup> W zakresie: nazwy dokumentu; serii i numeru dokumentu; daty wystawienia dokumentu; oznaczenia siedziby i adresu podmiotu wskazanego w dokumencie jako jego wystawca; imion i nazwiska osoby, której dokument dotyczy; okoliczności posłużenia się dokumentem; wskazania osoby lub organu, który stwierdził, że dokument jest podrobiony lub cudzy.

udostępnienie ma bowiem zapewnić pewność i bezpieczeństwo zawieranych transakcji handlowych.

Odnosząc się do definicji informacji handlowej przyjętej na gruncie ustawy o świadczeniu usług drogą elektroniczną, możemy dostrzec, że zakres przedmiotowy tej informacji zawężony został m.in. do promowania towarów lub usług. W niniejszej pracy przyjmuję szeroką definicję tego terminu. To z kolei oznacza, że przez informację handlową rozumiem nie tylko promowanie towarów lub usług, ale także informacje o produkcie (usłudze) oraz o warunkach i postanowieniach tzw. umów konsumenckich. Przyjęcie szerokiego zakresu przedmiotowego informacji handlowej uzasadniam tym, że w przypadku promowania towarów lub usług, informacja, o której mowa pełni funkcję perswazyjną, to znaczy oddziaływującą na wybór konsumenta. Tego już nie możemy powiedzieć o dwóch pozostałych rodzajach informacji, w ich przypadku bowiem chodzi o funkcję informacyjną przyczyniającą się do zmniejszenia stanu niewiedzy konsumenta. Wobec tego na potrzeby niniejszej monografii zasadne jest rozszerzenie definicji informacji handlowej tak, aby obejmowała ona zarówno funkcję perswazyjną, jak i informacyjną.

### **1.3. Konsument jako uczestnik informacji obrotu gospodarczego**

#### **1.3.1. Konstytucyjne pojęcie konsumenta**

Przepisem konstytucyjnym odnoszącym się do zagadnienia związanego z ochroną konsumentów jest art. 76. Zgodnie z jego treścią „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”.

Jak wynika z zacytowanego wyżej przepisu, beneficjentami zadań wyznaczonych władzom publicznym są „konsumenty, użytkownicy i najemcy”. Mamy tu więc trzy kategorie podmiotów, które nie zostały w żaden sposób dookreślone przez Konstytucję<sup>29</sup>. Słusznie wskazuje jednak Sąd Najwyższy, że pojęć tych „nie należy przeciwstawiać,

<sup>29</sup> Trzeba jednak pamiętać – na co zwraca uwagę TK – że art. 76 Konstytucji nie może być rozumiany jedynie jako przepis zmierzający do zapewnienia określonego standardu ochrony wyłącznie dla podmiotów w nim wymienionych (zob. wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., K 38/04). W jednym z wyroków (tj. wyrok z dnia 20 kwietnia 2005 r., K 42/02) Trybunał stwierdził, że „art. 76 Konstytucji, zobowiązujący władze publiczne do ochrony «konsumentów, użytkowników i najemców», m.in. przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi ma także znaczenie dla spółdzielców zrzeszonych w spółdzielniach mieszkaniowych. Przepis ten traktować należy jako konkretyzację ogólnych zasad sprawiedliwości społecznej i nie można ograniczać jego zastosowania do konsumentów, użytkowników i najemców w ustawowym, cywilnoprawnym rozumieniu tych pojęć. Chodzi tu w istocie o ochronę interesów osób będących «słabszą» stroną różnego rodzaju stosunków prawnych”.

lecz trzeba je rozumieć jako oznaczające jedną szeroko ujętą grupę podmiotów, którym przepis ten zapewnia taką samą ochronę<sup>730</sup>.

Zakres znaczeniowy wskazanych pojęć został precyzyjnie określony w ustawodawstwie zwykłym, do którego się odnoszę w dalszej części pracy. Trzeba jednak mieć na uwadze, że „sformułowaniom konstytucyjnym można przypisać szerszy i bardziej ogólny zakres”<sup>731</sup>. W kwestii tej wypowiedział się również Trybunał Konstytucyjny, którego zdaniem „pojęcia dotyczące poszczególnych podmiotów nie mogą być rozumiane wyłącznie w ich cywilnoprawnym znaczeniu, co wynika choćby z wielokrotnie podkreślanego w dotychczasowym orzecznictwie TK autonomicznego charakteru pojęć konstytucyjnych”<sup>732</sup>. Według tego organu, art. 76 Konstytucji „stanowi podstawę do wskazania, że obowiązki ochronne spoczywające na władzach publicznych obejmują konieczność zapewnienia określonych, minimalnych gwarancji ustawowych wszelkim podmiotom, w szczególności osobom fizycznym, które jakkolwiek ich stosunki kształtowane są na zasadzie autonomii woli, to jednak zajmują słabszą pozycję, przede wszystkim, choć nie wyłącznie, ekonomiczną w ramach ich realizacji z profesjonalnymi uczestnikami gry rynkowej”<sup>733</sup>.

Jak wynika z przedstawionych wypowiedzi TK, choć cywilnoprawne rozumienie określeń podmiotów podlegających ochronie w art. 76 Konstytucji nie jest jedynym używanym przez ten organ, to jednak zachowuje ono znaczenie<sup>734</sup>. Wobec tego przyjmuje się, że „ustrojodawca po to używał tych terminów, aby odwołać się również do ich ustalonego w nauce i ustawodawstwie rozumienia”<sup>735</sup>.

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia można przyjąć, że w świetle art. 76 ustawy zasadniczej, konsumentem jest „podmiot, który rzecz lub usługę używa albo zużywa dla siebie, w celu zaspokojenia swojej osobistej potrzeby”<sup>736</sup>. Przyjęta definicja ma szeroki zakres zastosowania. W porównaniu z definicją zawartą w Kodeksie Cywilnym nie ma tu zarówno odniesienia do kategorii osób (os. fizyczna, os. prawna), jak i charakteru czyjejś działalności. Trzeba jednak mieć na uwadze, że w piśmiennictwie termin ten nie jest jednolicie definiowany i dlatego też możemy mówić o dwojakim podejściu do tego zagadnienia, tj. szerokim i właściwym. Pierwsze ujęcie szerokie, definiuje konsumenta

<sup>30</sup> Uchwała SN z dnia 29 lutego 2000 r., III CZP 26/99, OSNC 2000, Nr 9, poz. 152, s. 7.

<sup>31</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 76 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 2.

<sup>32</sup> Wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., K 38/04.

<sup>33</sup> *Ibidem*.

<sup>34</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 385.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> L. Garlicki, *op.cit.*, s. 3.

w taki sposób, w jaki wskazałam powyżej. Z kolei drugie – właściwe – odnosi się do definicji zawartej w art. 22<sup>1</sup> KC, który zostanie szerzej omówiony w punkcie 1.3.3.

### 1.3.2. Pojęcie konsumenta w prawie unijnym

Odnosząc się do pojęcia „konsument” dostrzeżemy, że zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym nie wypracowano uniwersalnej definicji tego terminu. Tezą wyjściową jest uznanie wskazanego podmiotu za „końcowe ogniwo łańcucha ekonomicznego”, który przebiega od chwili wyprodukowania towaru, poprzez wszelkie możliwe formy jego obrotu, aż do osoby, która nabywa towar na własny użytek<sup>37</sup>.

Wśród synonimów pojęcia „konsument” często wymienia się kupującego, użytkownika, klienta, nabywcę itd. W stosunku prawnym zachodzącym z przedsiębiorcą zwanym także profesjonalistą, konsument postrzegany jest jako słabsza strona obrotu gospodarczego, co wynika z braku wiedzy, doświadczenia, odpowiedniej informacji, podejmowania decyzji pod wpływem emocji i wielu innych okoliczności wpływających negatywnie zarówno na jego sytuację prawną, jak i ekonomiczną.

Jednoznaczne określenie pojęcia „konsument” powoduje wiele sporów i wątpliwości nie tylko w nauce prawa, ale i w praktyce. Problem ten widoczny jest zarówno w prawie europejskim, jak i krajowym, dlatego też do jego wyjaśnienia niezbędna okazuje się w pierwszej kolejności analiza przepisów prawa europejskiego. Chodzi tutaj o prawo wtórne, a przede wszystkim o dyrektywy z zakresu prawa konsumenckiego, które definiują pojęcie „konsumenta” według własnych potrzeb. Z przeprowadzonej analizy wybranych dyrektyw wynika, że możemy wśród nich wyodrębnić takie/taką, które/która:

✓ **definiują konsumenta jako osobę fizyczną.** Przykładem jest:

Dyrektywa Rady 85/577/EWG z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa<sup>38</sup>.

Zgodnie z art. 2 niniejszej dyrektywy „konsument” oznacza **osobę fizyczną** (podkr. J.W.), która w transakcjach objętych dyrektywą działa w celach, które mogą być uważane za niezwiązane z jej działalnością handlową lub zawodem.

Dyrektywa Rady 93/13/EWG z dnia 5 kwietnia 1993 r. w sprawie nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich<sup>39</sup>. W art. 2 lit. b za „konsumenta” uważa się **osobę fizyczną** (podkr. J.W.), która w umowach objętych niniejszą

<sup>37</sup> Por. E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002, s. 40.

<sup>38</sup> Dz.Urz. WE L 372/31 z dnia 31.12.1985 r.

<sup>39</sup> Dz.Urz. WE L 95/29 z dnia 21.04.1993 r.



dyrektywą działa w celach niezwiązanych z handlem, przedsiębiorstwem lub zawodem.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 97/7/WE z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość<sup>40</sup>. Art. 2 pkt 2 stanowi: „konsument” oznacza każdą **osobę fizyczną** (podkr. J.W.), która w umowach objętych niniejszą dyrektywą działa w celach niezwiązanych z jej działalnością handlową, gospodarczą lub zawodem.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 1999/44/WE z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji<sup>41</sup>. Zgodnie z art. 1 ust. 2 lit. a „konsument” oznacza każdą **osobę fizyczną** (podkr. J.W.), która w umowach objętych niniejszą dyrektywą działa w celach niezwiązanych z handlem, przedsiębiorstwem lub zawodem.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2002/65/WE z dnia 23 września 2002 r. dotycząca sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość oraz zmieniająca dyrektywę Rady 90/619/EWG oraz dyrektywy 97/7/WE i 98/27/WE<sup>42</sup>. Na podstawie art. 2 lit. d za „konsumenta” uważa się każdą **osobę fizyczną** (podkr. J.W.), która w ramach umów zawieranych na odległość objętych niniejszą dyrektywą działa w celach niezwiązanych z działalnością gospodarczą, przedsiębiorstwem lub zawodem.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę 87/102/EWG<sup>43</sup>. W myśl art. 3 lit. a „konsument” oznacza **osobę fizyczną** (podkr. J.W.), która w transakcjach objętych niniejszą dyrektywą działa w celach niezwiązanych ze swoją działalnością handlową, gospodarczą lub zawodową.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/122/WE z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do niektórych aspektów umów *timeshare*, umów o długoterminowe produkty wakacyjne, umów odsprzedaży oraz wymiany<sup>44</sup>. Zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. f „konsumentem” jest **osoba fizyczna** (podkr. J.W.), która działa w celu niezwiązanym z jej działalnością handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wolnym zawodem.

---

<sup>40</sup> Dz.Urz. WE L 144 z dnia 4.06.1997 r.

<sup>41</sup> Dz.Urz. UE L 171/12 z dnia 7.07.1999 r.

<sup>42</sup> Dz.Urz. WE L 271/16 z dnia 9.10.2002 r.

<sup>43</sup> Dz.Urz. UE L 133/66 z dnia 22.05.2008 r.

<sup>44</sup> Dz.Urz. UE L 33/10 z dnia 3.02.2009 r.

- ✓ **zawiera szeroką definicję „konsumenta”**. Kluczowym przykładem jest dyrektywa Rady 90/314/EWG z dnia 13 czerwca 1990 r. w sprawie zorganizowanych podróży, wakacji i wycieczek<sup>45</sup>. Zgodnie z treścią art. 2 pkt 4 „konsumentem” jest **każdy** (podkr. J.W.), kto nabywa imprezę turystyczną lub wyraża zgodę na jej nabycie („główny kontrahent”) lub osoba, w imieniu której główny kontrahent wyraża zgodę na nabycie imprezy („inni beneficjenci”) bądź osoba, na którą główny kontrahent lub którykolwiek z innych beneficjentów przenosi prawa do udziału w imprezie („cesjonariusz”). Mając na względzie tę dyrektywę dostrzeżemy, że konsumentem może być nie tylko osoba fizyczna, ale także osoba prawna, jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną lecz posiadająca zdolność prawną. Z analizy porównawczej dokonanej na tle powyższych dyrektyw wynika, że prawodawca unijny w dyrektywie o podróżach (90/314/EWG) nie odniósł się do charakteru i celów czyjejś działalności<sup>46</sup>. W związku z tym wydaje się, że biorąc pod uwagę literalne brzmienie art. 2 pkt 4, za konsumenta można uznać osobę, która nabywa ustaloną kombinację nie mniej niż dwóch usług obejmujących transport i zakwaterowanie w celach gospodarczych lub zawodowych<sup>47</sup>.
- ✓ **zapewniają ochronę konsumentom i innym podmiotom**. Przykładem jest: Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2000/31/WE z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym)<sup>48</sup>. Zgodnie z art. 2 lit. e „**konsumentem**” (podkr. J.W.) jest każda osoba fizyczna działająca w celach, które nie mieszczą się w ramach jego działalności handlowej, gospodarczej lub zawodowej. Z kolei innym podmiotem jest w tym przypadku „**usługobiorca**” (podkr. J.W.), przez którego należy rozumieć osobę fizyczną lub prawną, która

<sup>45</sup> Dz.Urz. WE L 158/59 z dnia 23.06.1990 r.

<sup>46</sup> Zob. szerzej P. Machnikowski, *Ocena funkcjonowania i kierunki zmian prawa UE w zakresie ochrony konsumentów na przykładzie dyrektywy o podróżach* [w:] *Aktualne tendencje w prawie konsumenckim*, pod. red. R. Stefanickiego, Wrocław 2010, s. 111 i n.

<sup>47</sup> Art. 2 pkt 1 dyrektywy 90/314 definiuje „imprezę turystyczną” jako ustaloną wcześniej kombinację nie mniej niż dwóch z następujących usług sprzedawanych lub oferowanych do sprzedaży w łącznej cenie, o okresie ich świadczenia dłuższym niż 24 godziny lub obejmującym:

- a) transport;
- b) zakwaterowanie;
- c) inne usługi turystyczne nie związane z transportem lub zakwaterowaniem stanowiące znaczącą część imprezy turystycznej.

Oddzielne fakturowanie różnych składników tej samej imprezy nie zwalnia organizatora lub punktu sprzedaży detalicznej z obowiązków wynikających z niniejszej dyrektywy.

<sup>48</sup> Dz.Urz. WE L 178/1 z dnia 17.07.2000 r.

do celów zawodowych lub innych korzysta z usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności w celach poszukiwania informacji lub uzyskania do niej dostępu.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/64/WE z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniająca dyrektywy 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylająca dyrektywę 97/5/WE<sup>49</sup>. Pod pojęciem „**konsumenta**” (podkr. J.W.) rozumie osobę fizyczną, która w ramach umów o usługę płatniczą objętych niniejszą dyrektywą działa w celach innych niż jego działalność handlowa, gospodarcza lub zawodowa (art. 4 pkt 11). Przez inny podmiot rozumie zaś „**płatnika**” (podkr. J.W.), którym jest osoba fizyczna lub prawna będąca właścicielem rachunku płatniczego i składająca zlecenie płatnicze z tego rachunku płatniczego, lub w przypadku gdy rachunek płatniczy nie istnieje – osoba fizyczna lub prawna, która składa zlecenie płatnicze (art. 4 pkt 7). Do kręgu innych podmiotów zaliczyć można także „**odbiorcę**” (podkr. J.W.), którym jest osoba fizyczna lub prawna będąca zamierzonym odbiorcą środków stanowiących przedmiot transakcji płatniczej (art. 4 pkt 8) a także „**użytkownika usług płatniczych**” (podkr. J.W.), którym jest osoba fizyczna lub prawna korzystająca z usług płatniczych w charakterze płatnika albo odbiorcy, lub obu łącznie (art. 4 pkt 10).

- ✓ **definiuje pojęcie klienta.** Adekwatnym przykładem jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/39/WE z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych zmieniająca dyrektywę Rady 85/611/EWG i 93/6/EWG i dyrektywę 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 93/22/EWG<sup>50</sup>. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 10 „**klientem**” (podkr. J.W.) jest każda osoba fizyczna lub prawna, na której rzecz przedsiębiorstwo inwestycyjne świadczy usługi inwestycyjne i/lub dodatkowe. W dyrektywie tej prawodawca unijny odniósł się także do „**klienta branżowego**” (podkr. J.W.), którym jest klient wypełniający kryteria ustanowione w załączniku II (art. 4 ust. 1 pkt 11) oraz „**klienta detalicznego**” (podkr. J.W.), przez którego rozumie się klienta, który nie jest klientem branżowym (art. 4 ust. 1 pkt 12).

Z przedstawionych definicji zawartych w powyższych dyrektywach wynika, że istotne znaczenie w ich treści odgrywa kryterium podmiotowe oraz funkcjonalne.

<sup>49</sup> Dz.Urz. UE L 319/1 z dnia 5.12.2007 r.

<sup>50</sup> Dz.Urz. UE L 145/1 z dnia 30.04.2004 r.

To pierwsze, wymaga określenia zakresu podmiotowego, a więc sprecyzowania, czy pod pojęciem „konsumenta” rozumiemy tylko osobę fizyczną, czy także osobę prawną. O rozszerzeniu kręgu podmiotów mieszczących się w definicji konsumenta decyduje w drodze implementacji państwo członkowskie<sup>51</sup>. Trzeba jednak pamiętać, że w przypadku dyrektyw przewidujących minimalny standard ochrony konsumenta, rozszerzenie zakresu podmiotowego w prawie wewnętrznym danego państwa członkowskiego może przyczynić się do uznania przez ETS (obecnie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej) tej implementacji za wadliwą<sup>52</sup>. Przykładem jest orzeczenie ETS w sprawie *Patrice di Pinto*<sup>53</sup>, w którym Trybunał stanął na stanowisku, że dyrektywa 85/577 o umowach zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa nie obejmuje ochroną przedsiębiorcy, który zawarł taką umowę w celu reklamy swojego przedsiębiorstwa. Organ orzekający nie podzielił więc poglądów sądu francuskiego, który stosując ustawę krajową 72-1137 z dnia 22.12.1972 r. (obecnie art. 121-21 i n. *Code de la Consommation* z 1993 r.)<sup>54</sup>, uznał przedsiębiorcę za konsumenta w rozumieniu przepisów dyrektywy. W uzasadnieniu wyroku Trybunał zwrócił także uwagę na art. 8 dyrektywy<sup>55</sup>, który nie może być rozumiany jako ograniczenie państwa implementującego w zakresie ochrony profesjonalistów ze względu na wyłączenie tych zagadnień spoza zakresu jej oddziaływania. Podobnie wypowiedział się Trybunał w sprawach połączonych *Cape v. Idealservice, Idealservice v. OMAI*<sup>56</sup>, uznając, że konsumentem nie może być – w rozumieniu dyrektywy 93/13 o klauzulach abuzywnych – przedsiębiorca zawierający umowę z innym przedsiębiorcą w celu niezwiązanym z jego działalnością gospodarczą, ale w interesie pracowników<sup>57</sup>. Z kolei w sprawie *Bayerische Hypotheken- und Wechselbank AG v. Edgard Dietzinger*<sup>58</sup>, ETS odmówił objęcia zakresem podmiotowym (dyrektywy 85/577)

<sup>51</sup> W ustawodawstwie poszczególnych państw członkowskich możemy dostrzec wąską definicję konsumenta, która odnosi się tylko do osób fizycznych (Polska, Niemcy) oraz szeroką – uznającą za konsumenta także profesjonalistę (Hiszpania, Portugalia, Francja, Grecja). Zob. K. Kańska, *Pojęcie konsumenta w Kodeksie cywilnym na tle tendencji europejskich*, KPP 2004, z. 1, s. 17 i n.

<sup>52</sup> E. Łętowska, *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2004, s. 62.

<sup>53</sup> Orzeczenie ETS z dnia 14 marca 1991 r., w sprawie C-361/89 *Patrice di Pinto*, Zb. Orz. 1991, s. I-1189.

<sup>54</sup> Zob. szerzej *Prawo Wspólnot Europejskich. Orzecznictwo*, red. W. Czapliński, R. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyrozumska, Warszawa 2005, s. 933 i n.

<sup>55</sup> Art. 8 dyrektywy 85/577 stanowi: „Niniejsza dyrektywa nie stanowi przeszkody dla wprowadzenia lub utrzymania w mocy przez Państwa Członkowskie bardziej korzystnych przepisów ochrony konsumentów w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą”.

<sup>56</sup> Orzeczenie ETS z dnia 22 listopada 2001 r., w sprawach *Cape v. Idealservice, Idealservice v. OMAI*, C-541/99 i C-542/99, Zb. Orz. 2001, s. I-9049.

<sup>57</sup> Zob. szerzej E. Łętowska, *Europejskie prawo...*, s. 59.

<sup>58</sup> Orzeczenie ETS z dnia 17 marca 1998 r., w sprawie *Bayerische Hypotheken- und Wechselbank AG v. Edgard Dietzinger*, C-45/96, Zb. Orz. 1998, s. I-1199.

osoby fizycznej, która zawiera poza swoją działalnością handlową lub zawodową umowę gwarancji bankowej na zabezpieczenie kredytu udzielonego profesjonalście<sup>59</sup>.

Drugie kryterium, funkcjonalne, związane jest z charakterem transakcji, w których konsument uczestniczy. W związku z tym konieczne jest określenie, czy transakcja lub działanie powinny zostać zdefiniowane pozytywnie, jako czynności dokonywane przez osobę fizyczną na własny użytek, jej rodziny lub gospodarstwa domowego, czy też za pomocą definicji negatywnej, jako czynności nienależące do zakresu działalności handlowej, gospodarczej i zawodowej tej osoby (osoba fizyczna)<sup>60</sup>. Na podstawie przeprowadzonej analizy wybranych dyrektyw konsumenckich i orzecznictwa ETS<sup>61</sup>, dominujący okazuje się model definicji negatywnej. Wydaje się, że stanowi on (model) dobre rozwiązanie dla konsumenta, ponieważ stwarza możliwość jego ochrony także w przypadkach leżących „na pograniczu”. Przykładem może być sytuacja, w której konsument (osoba fizyczna) zawiera we własnym imieniu umowę sprzedaży, a zakupiony przez niego towar ma być przeznaczony dla organizacji o celu niezarobkowym, do której należy konsument<sup>62</sup>. We wskazanej sytuacji widzimy, że cel transakcji nie jest związany z jakimkolwiek rodzajem działalności ani też nie zawiera żadnych elementów właściwych dla definicji pozytywnej. W związku z tym ochrona konsumenta miałaby w tym przypadku miejsce po zastosowaniu negatywnej definicji celu.

Podsumowując dotychczasowe rozważania można stwierdzić, że interpretacja definicji „konsumenta” dokonywana przez ETS ma charakter zawężający<sup>63</sup>. To znaczy, że odnosi się ona tylko do osób fizycznych, a więc osoby prawne, jak i formy pośrednie między osobą fizyczną a osobą prawną (fundacje, organizacje non-profit) nie wchodzi w zakres podmiotowy tego pojęcia. W związku z tym słuszne wydaje się stwierdzenie,

<sup>59</sup> Por. orzeczenie ETS z dnia 19 stycznia 1993 r., w sprawie *Shearson Lehmann Huston Inc. V. TVB Treuhandgesellschaft für Vermögensverwaltung und Beteiligungen mbH*, C-89/91, Zb. Orz. 1993, s. I-00139. Zob. także, K. Witz, *Autonomiczna wykładnia europejskiego prawa procesowego cywilnego – wprowadzenie i wyrok ETS z 19.01.1993 r. w sprawie C-89/91 Shearson Lehmann Huston Inc. V. TVB Treuhandgesellschaft für Vermögensverwaltung und Beteiligungen mbH*, EPS, nr 2/2008, s. 58 i n.

<sup>60</sup> Dokument roboczy w sprawie europejskiego prawa umów i weryfikacji dorobku prawnego: aktualny stan i pojęcie konsumenta. Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów. Sprawozdawca komisji opiniodawczej: Diana Wallis. [www.europarl.europa.eu/meetdocs/.../documents/dt/.../615453pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/.../documents/dt/.../615453pl.pdf) [dostęp: 15.07.2010].

<sup>61</sup> Orzeczenie ETS z dnia 3 lipca 1997 r. w sprawie C-269/95 *Francesco Benincasa v. Dentalkit Srl.*, Zb. Orz. 1997, s. I-03767. Orzeczenie ETS z dnia 20 stycznia 2005 r. w sprawie C-464/01 *Johann Gruber v. Bay Wa AG*, <http://dokumenty.e-prawnik.pl/orzecznictwo/unia-europejska/c-46401-gruber-strona-2.html> [dostęp: 15.07.2010].

<sup>62</sup> Dokument roboczy w sprawie europejskiego prawa umów i weryfikacji dorobku prawnego: aktualny stan i pojęcie konsumenta. Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów. Sprawozdawca komisji opiniodawczej: Diana Wallis. [www.europarl.europa.eu/meetdocs/.../documents/dt/.../615453pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/.../documents/dt/.../615453pl.pdf) [dostęp: 15.07.2010].

<sup>63</sup> Zobacz omówione wcześniej orzeczenie w sprawie *Di Pinto, Idealservice, Dietzinger*.

że „w aktach implementujących dyrektywę «harmonizacji minimalnej» za konsumenta powinna być uznana tylko osoba określona w tej dyrektywie”<sup>64</sup>, aby dane państwo członkowskie uniknęło ewentualnego zarzutu niewłaściwej implementacji. Wydaje się, że przyjęcie takiego rozwiązania mogłoby przyczynić się do przewyciężenia przeszkody, którą napotykają przedsiębiorcy prowadzący działalność transgraniczną ze względu na brak informacji co do statusu prawnego danego kontrahenta. Trzeba jednak pamiętać, że na szczeblu unijnym w dalszym ciągu prowadzone są prace nad jednolitą definicją „konsumenta”, która ma zostać zamieszczona w europejskim kodeksie cywilnym<sup>65</sup>. Czas pokaże, czy wysiłek włożony w zbudowanie definicyjnego ujęcia „konsumenta” będzie mógł zostać odzwierciedlony w praktyce, a jeżeli tak, to z jakim skutkiem.

### 1.3.3. Pojęcie konsumenta w prawie polskim

Pojęcie „konsument” w prawie polskim, podobnie jak i w innych systemach prawnych, wywodzi się z kategorii ekonomicznych<sup>66</sup>, dlatego też jurydyczne pojęcie stanowi nowość terminologiczną ostatnich kilkunastu lat<sup>67</sup>. Po raz pierwszy normatywne pojęcie „konsument”<sup>68</sup> odnajdujemy w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 maja 1995 r. w sprawie szczegółowych warunków zawierania i wykonywania umów sprzedaży rzeczy ruchomej z udziałem konsumentów<sup>69</sup>. Zgodnie z § 3 pkt 2 tego rozporządzenia

<sup>64</sup> B. Gnela, *Pojęcie konsumenta w prawie wspólnotowym i w prawie polskim* [w:] *Ochrona konsumenta usług finansowych. Wybrane zagadnienia prawne*, red. B. Gnela, Warszawa 2007, s. 32. Zob. także Ziellona Księga w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie prawa konsumenckiego (przedstawiona przez Komisję Europejską), Bruksela, dnia 08.02.2007 r., COM (2006) 744 final, s. 17.

<sup>65</sup> W trakcie prac nad europejskim kodeksem cywilnym, specjalnie do tego celu powołana grupa robocza zaproponowała następującą definicję: „Konsumentem jest każda osoba fizyczna, która działa przede wszystkim w celach niezwiązanych z jej działalnością gospodarczą, handlową lub zawodową”. Propozycja ta została oparta na sformułowaniach większości dyrektyw z zakresu prawa konsumenckiego, konwencji międzynarodowych oraz doświadczeniach praktyki prawa konsumenckiego. Wskazana definicja jest jedną z wielu możliwych do przyjęcia, istnieją bowiem różne koncepcje podmiotowych i przedmiotowych wyróżników, jakie powinno się stosować przy ocenie, czy dany podmiot podlega ochronie jako konsument. Zob. szerzej na ten temat, K. Kańska, *op.cit.*, s. 40 i n.

<sup>66</sup> C. Żuławska, *Obrót z udziałem konsumenta – ochrona prawna*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1987, s. 16.

<sup>67</sup> C. Żuławska, *Uwagi o „europeizacji” prawa umów*, KPP 2001, z. 2, s. 321.

<sup>68</sup> W literaturze prawniczej lat 70. i 80. można spotkać różne określenia pojęcia „konsument”. Np. „osoba będąca na własny, niehandlowy użytek odbiorcą dóbr i usług”, E. Łętowska, *Ochrona konsumenta z punktu widzenia polityki prawa*, PiP 1978, nr 4, s. 16. „Każda jednostka będąca odbiorcą rzeczy lub usługi przeznaczonej na jej własny użytek. Może to być osoba fizyczna, jak i jednostka organizacyjna uspołeczniona lub nieuspołeczniona”, S. Włodyka, *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna*, t. 2, Warszawa 1982, s. 72. „Osoba fizyczna, która na podstawie umowy z jednostką handlową lub usługową nabywa odpłatnie towar lub usługę (efekt usługi) dla zaspokojenia potrzeb własnych lub potrzeb swoich bliskich – zasadniczo z wyłączeniem przeznaczenia tych towarów do bezpośredniej odsprzedaży”, C. Żuławska, *Obrót z udziałem...*, s. 17.

<sup>69</sup> Dz.U. Nr 64, poz. 328.

„konsument” oznaczał każdego, kto nabył towar dla celów niezwiązanych z działalnością gospodarczą. Poprzez użycie słowa „każdy” zauważymy, że zakres podmiotowy został przez ustawodawcę określony szeroko, obejmował bowiem nie tylko osoby fizyczne, ale także i osoby prawne. Na tle tej definicji pojawił się jednak pewien problem związany ze sformułowaniem „celów nie związanych z działalnością gospodarczą”. Według B. Lewaszkiewicz-Petrykowskiej: „Prawidłowe rozstrzygnięcie tego dylematu nastąpić może tylko wówczas, jeżeli osadzimy całe zagadnienie w całokształcie funkcjonowania szeroko pojętego rynku dóbr i usług. Konsument jest niewątpliwie ostatnim ogniwem łańcucha wiodącego od producenta poprzez przetwarzającego wyrób, dystrybutora, czasem importera, kupca itd. (...). Nabywca finalny, jeżeli nabywa dobro bez zamiaru jego skierowania do obrotu w postaci tej samej lub przetworzonej, jest zawsze konsumentem”<sup>70</sup>. Przedstawiony pogląd, jest moim zdaniem, zbyt daleko idący zważywszy na literalną treść § 3 pkt 2, z którego wynikało, że konsumentem był każdy, kto nabył towar, z którego nie korzystał w ramach prowadzonej działalności gospodarczej. Wobec tego przedsiębiorca, który kupił drzwi antywłamaniowe do sklepu, nie mógł być uznany za konsumenta, pomimo że był nabywcą finalnym, który nabył towar bez zamiaru jego skierowania do obrotu.

Pierwsza kodeksowa definicja „konsumenta” została wprowadzona nowelą do kodeksu cywilnego dokonaną w art. 18 ustawy z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny<sup>71</sup>. Zgodnie z art. 18 pkt 1 tej ustawy, art. 384 k.c. otrzymał nowe brzmienie i dodano do niego § 3, który stanowił „Za konsumenta uważa się osobę, która zawiera umowę z przedsiębiorcą w celu bezpośrednio niezwiązanym z działalnością gospodarczą”. Z treści tego przepisu wynikało, że ustawodawca przyjął szeroką definicję podmiotu chronionego, ponieważ za konsumenta można było uznać również przedsiębiorcę dokonującego transakcji w celu bezpośrednio niezwiązanym z jego działalnością gospodarczą<sup>72</sup>. Przyjęta definicja była różnie oceniana w literaturze. Jej zwolennicy wskazywali, że „powołany przepis (art. 384 § 3 k.c. – przyp. J.W.) określa pojęcie konsumenta nie tylko na użytek ustawy, w której jest zawarty, ale także na użytek całego prawa cywilnego”<sup>73</sup>. Przeciwnicy zaś argumentowali, że „pojęcie konsumenta zostało zdeterminowane

---

<sup>70</sup> B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Pojęcie konsumenta* [w:] *Model prawnej ochrony konsumenta*, pod red. G. Rokickiej, Warszawa 1996, s. 30.

<sup>71</sup> Dz.U. 2000 r., Nr 22, poz. 271.

<sup>72</sup> Zob. R. Stefanicki, *Pojęcie i wzorzec konsumenta w prawie europejskim*, RPravn. 5/2006, s. 22 i n.

<sup>73</sup> E. Łętowska, *Ustawa o ochronie niektórych praw konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 84.

w kodeksie tylko dla potrzeb tego właśnie aktu i nie może być uznawane za obowiązujące w pozostałym zakresie prawa cywilnego<sup>74</sup>.

Ze względu na wątpliwości<sup>75</sup>, jakie budziła przytoczona definicja, dokonano – ustawą z dnia 14 lutego 2003 r. o zmianie ustawy Kodeks cywilny oraz niektórych innych ustaw<sup>76</sup> – kolejnej nowelizacji kodeksu cywilnego, która uchylili dotychczasowy § 3 art. 384. Definicja konsumenta została umieszczona w części ogólnej, tj. w księdze pierwszej<sup>77</sup>, co zasługuje na aprobatę, ponieważ w wyniku wprowadzonych zmian doszło do zwiększenia rangi problematyki konsumenckiej<sup>78</sup>. W myśl art. 22<sup>1</sup> k.c. „Za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową”.

W treści powyższego przepisu (art. 22<sup>1</sup> k.c.) dostrzeżemy, że ustawodawca dokonał zawężenia zakresu podmiotowego tylko do osób fizycznych. Nie ma więc możliwości uznania za konsumenta osoby prawnej ani też jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej (np. stowarzyszenie zwykle, spółka jawna)<sup>79</sup>. Krytycznie należy ocenić brak określenia kontrahenta konsumenta<sup>80</sup>, ponieważ prowadzi on do stwierdzenia, że status konsumenta przysługuje niezależnie od tego, kim będzie jego partner<sup>81</sup>. Może nim być inny konsument, przedsiębiorca, a także innego rodzaju podmiot nieprowadzący działalności gospodarczej. Z analizy wskazanej definicji kodeksowej wynika, że jest ona wyjątkowo pojemna. Trafnie zwraca na nią uwagę J. Frąckowiak podkreślając, że „(...) w przypadku definicji zawartej w art. 22 *prim* k.c. wykładnia językowa zawodzi. Posługując się wykładnią systemową i celowościową, należy przepis ten rozumieć jako

<sup>74</sup> C. Żuławska, [w:] *Komentarz do Kodeksu Cywilnego. Księga trzecia, Zobowiązania*, t. 1, cz. 1, Warszawa 2001, s. 123. Podają za: M. Skory, *Znaczenie kodeksowej definicji konsumenta dla wyodrębnienia tzw. obrotu konsumenckiego*, PPIA LXIV, Wrocław 2004, s. 182. Por. J. Frąckowiak, *Instytucje prawa handlowego w kodeksie cywilnym*, „Rejent” 2003, z. 6.

<sup>75</sup> „Definicja zawarta w art. 384 § 3 k.c.:

- a) była związana z umową łączącą konsumenta z przedsiębiorcą,
- b) obejmowała nie tylko osoby fizyczne, lecz wszystkie podmioty prawa cywilnego,
- c) wymagała, by uważana za konsumenta osoba była stroną umowy, którą zawiera w celu bezpośrednio niezwiązanym z działalnością gospodarczą,
- d) była odmienna od niektórych definicji konsumenta zawartych w ustawach szczególnych”,  
B. Gnela, *op.cit.*, s. 35.

<sup>76</sup> Dz.U. Nr 49, poz. 408.

<sup>77</sup> Zob. K. Kańska, *op.cit.*, s. 47.

<sup>78</sup> Por. Druk Sejmowy nr 666.

<sup>79</sup> A. Pawłowski, S. Koroluk, *Prawo ochrony konsumentów*, Warszawa 2002, s. 12.

<sup>80</sup> Zob. P. Mostowik, *Uwagi dotyczące rozwoju prawa konsumenckiego na tle nowelizacji kodeksu cywilnego z 2003 roku*, RPravn. 2003, nr 4, s. 37.

<sup>81</sup> Zob. M. Skory, *op.cit.*, s. 185. Por. W. J. Katner, *O rękojmi i gwarancji według kodeksu cywilnego i ustawy o sprzedaży konsumenckiej – słów kilka* [w:] *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi S. Soltysińskiemu*, pod red. A. Nowickiej, Poznań 2005, s. 145.



ograniczający pojęcie konsument tylko do stosunków osoby fizycznej z przedsiębiorcą. Bez takiego zastrzeżenia definicja art. 22 *prim* k.c. jest zdecydowanie za szeroka<sup>782</sup>.

Kolejnym elementem zamieszczonym w definicji „konsumenta” (art. 22<sup>1</sup> k.c.) jest czynność prawna, która może mieć charakter jedno lub wielostronny. Na tym tle pojawia się jednak problem, ponieważ w przypadku, gdy czynności jednostronnej dokonuje tylko przedsiębiorca i jest ona adresowana do osoby fizycznej lub jej dotyka w sytuacji niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą, to taka osoba (os. fizyczna) nie jest konsumentem w rozumieniu art. 22<sup>1</sup> k.c. Wobec tego, aby osoba fizyczna dokonująca jednostronnej czynności prawnej nabyła status konsumenta musi być aktywnym jej uczestnikiem, co wprost wynika z wykładni literalnej komentowanego przepisu. Zapewnienie więc spójności tej regulacji (art. 22<sup>1</sup> k.c.) wydaje się możliwe pod warunkiem wprowadzenia odpowiedniej zmiany, tj. „objęcia jego treścią także tych przypadków, gdy czynność dokonywana jest nie tylko «przez», ale także «w stosunku do» konsumenta”<sup>783</sup>.

Następnym elementem, do którego odniósł się ustawodawca w definicji „konsumenta” (art. 22<sup>1</sup> k.c.), jest cel transakcji określony jako **niezwiązany bezpośrednio z działalnością gospodarczą lub zawodową** (podkr. J.W.). Użyte w definicji kodeksowej słowo „bezpośrednio” oznacza, że konsumentem jest osoba fizyczna dokonująca czynności prawnej pośrednio<sup>84</sup> związanej z działalnością gospodarczą lub zawodową (np. w sytuacji, gdy osoba fizyczna nabędzie telefon, komputer bądź inną rzecz do użytku prywatnego i zawodowego). Z dalszej treści tej definicji wynika, że ustawodawca odniósł się w niej do dwóch rodzajów działalności, tj. do działalności gospodarczej lub zawodowej<sup>85</sup>. Po wejściu jednak w życie ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>86</sup>, wskazane rozróżnienie tych działalności wydaje się zbędne ze względu na utożsamienie działalności gospodarczej z działalnością zawodową, wykonywaną w sposób ciągły i zorganizowany<sup>87</sup>.

Definicja konsumenta, o której mowa w art. 22<sup>1</sup> k.c., ma zastosowanie w prawie cywilnym tylko wtedy, gdy przepis szczególny nie stanowi inaczej. O szerokim lub wąskim definiowaniu tego pojęcia decyduje więc przedmiot regulacji. Wyraźnie widać to

<sup>82</sup> J. Frąckowiak, *op.cit.*, s. 15. Por. C. Banasiński, *Prawo ochrony konsumenta* [w:] *Standardy wspólnotowe w polskim prawie ochrony konsumenta*, pod red. C. Banasińskiego, Warszawa 2004, s. 15.

<sup>83</sup> M. Skory, *op.cit.*, s. 190.

<sup>84</sup> Zob. szerzej S. Koroluk, *Nowa definicja konsumenta w k.c.*, RPravn. 2003, nr 3, s. 30 i n.

<sup>85</sup> Działalność zawodowa obejmuje przedstawicieli wolnych zawodów.

<sup>86</sup> Dz.U. 2010 r., Nr 220, poz. 1447 ze zm.

<sup>87</sup> Art. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej stanowi: „Działalnością gospodarczą jest zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa, usługowa oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin ze złóż, a także działalność zawodowa, wykonywana w sposób zorganizowany i ciągły”.

na kanwie ustaw odnoszących się do problematyki konsumenckiej. Jako przykłady można wskazać:

- ✓ Ustawę z dnia 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego<sup>88</sup>, która w art. 1 ust. 1 definiuje „konsumenta” jako osobę fizyczną, która nabywa rzecz w celu niezwiązanym z działalnością zawodową lub gospodarczą. Na tle przytoczonej definicji pojawia się różnica, która zachodzi pomiędzy art. 1 ust. 1 ustawy, a art. 22<sup>1</sup> k.c. Dotyczy ona celu transakcji, który w ustawie nie musi mieć charakteru bezpośredniego (jak w art. 22<sup>1</sup> k.c.), co jednocześnie oznacza, że każdego rodzaju powiązanie nabycia z działalnością gospodarczą lub zawodową kupującego, także o charakterze pośrednim, nie będzie uznawane za umowę sprzedaży konsumenckiej<sup>89</sup>.
- ✓ Ustawę z dnia 16 września 2011 r. o *timeshare*<sup>90</sup>, która w art. 6 pkt 2 odsyła do definicji „konsumenta” wyrażonej w Kodeksie cywilnym.
- ✓ Ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r., o usługach turystycznych<sup>91</sup>. Art. 3 pkt 11 posługuje się terminem „klient”, przez którego należy rozumieć osobę, która zamierza zawrzeć lub zawarła umowę o świadczenie usług turystycznych na swoją rzecz lub na rzecz innej osoby, a zawarcie tej umowy nie stanowi przedmiotu jej działalności gospodarczej, jak i osobę, na rzecz której umowa została zawarta, a także osobę, której przekazano prawo do korzystania z usług turystycznych objętych uprzednio zawartą umową.
- ✓ Ustawę z dnia 12 maja 2011 r. o kredycie konsumenckim, która w art. 5 pkt 1 odsyła do definicji „konsumenta” wyrażonej *expressis verbis* w art. 22<sup>1</sup> k.c.<sup>92</sup>.

Reasumując powyższe rozważania, można stwierdzić, że obecna definicja „konsumenta” zamieszczona w Kodeksie cywilnym nie rozwiązuje problemów pojawiających się na jej tle. Przyczyną takiego stanu jest brak precyzji zawartych w niej sformułowań. W konsekwencji prowadzi to do zróżnicowanej interpretacji definicji „konsumenta”. W związku z tym wydaje się, że usunięcie wskazanych wyżej nieprawidłowości, a także ujednoczenie tego pojęcia w porządku krajowym, pozwoliłoby na poprawienie funkcjonalności

<sup>88</sup> Dz.U. 2002 r., Nr 141, poz. 1176 ze zm.

<sup>89</sup> W. Dubis, *Komentarz do art. 1 ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego* [w:] *Ustawa o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej. Komentarz*, pod red. J. Jezioro, Warszawa 2010, s. 75.

<sup>90</sup> Dz.U. 2011 r., Nr 230, poz. 1370.

<sup>91</sup> Dz.U. 2004 r., Nr 223, poz. 2268 ze zm.

<sup>92</sup> Dz.U. 2011 r., Nr 126, poz. 715 ze zm. W poprzedniej ustawie z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim (Dz.U. 2001 r., Nr 100, poz. 1081) „konsumentem” była osoba fizyczna, która zawierała umowę z przedsiębiorcą w celu bezpośrednio niezwiązanym z działalnością gospodarczą.

wielu norm prawnych, co dałoby odpowiednie podstawy do stworzenia podwalin dla kompleksowej regulacji odnoszącej się do ochrony konsumenta<sup>93</sup>. Trzeba jednak przyznać, że określenie granic ochrony słabszego podmiotu nie jest zadaniem łatwym. Stąd też rozbieżności, które pojawiają się na tle tego terminu widoczne są nie tylko w polskim porządku prawnym, ale także na szczeblu europejskim i w systemach prawnych danych państw członkowskich<sup>94</sup>.

## 2. Status informacyjny konsumenta

O tym, jak ważne znaczenie przypisuje się informacji i prawu dostępu do niej, świadczy „ogromna” ilość aktów normatywnych poświęcona tej materii. Uwzględnienie ich wszystkich wykraczałoby poza ramy niniejszych rozważań. Trzeba jednak mieć na uwadze, że inspiracją dla prawodawcy w systemie Rzeczypospolitej Polskiej, jak i w systemie unijnym były (i w dalszym ciągu są) rozwiązania zaczerpnięte z systemu Rady Europy, a dokładniej z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka<sup>95</sup>. Z tego względu warto przyjrzeć się bliżej art. 10 wskazanego aktu prawnego, który statuuje prawo do informacji.

Zgodnie z treścią tego przepisu „Każdy ma prawo do wolności wyrażania opinii. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe. Niniejszy przepis nie wyklucza prawa Państw do poddania procedurze zezwoleń przedsięwzięciom radiowych, telewizyjnym lub kinematograficznym”.

Mając na względzie zacytowany przepis, można stwierdzić, że odnosi się on nie tylko do ochrony wypowiedzi o charakterze politycznym. Jego zakres jest zdecydowanie szerszy, dotyczy bowiem także informacji handlowych (*commercial speech*)<sup>96</sup>, które

<sup>93</sup> M. Skory, *op.cit.*, s. 191.

<sup>94</sup> Zob. szerzej K. Kańska, *op.cit.*, s. 17 i n.

<sup>95</sup> Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. Konwencja weszła w życie 5 lipca 1953 r. Polska ratyfikowała EKPC 19 stycznia 1993 r.

<sup>96</sup> „Pojęcie *commercial speech* (wypowiedzi komercyjnej) nie jest dobrze znane prawnikowi europejskiemu. Doktryna *commercial speech* ukształtowana została w Stanach Zjednoczonych na bazie orzecznictwa do pierwszej poprawki konstytucji amerykańskiej i nie znajduje swego odpowiednika w Europie. Bliższe zapoznanie się z orzecznictwem sądów europejskich pokazuje jednakże, że *commercial speech* stanowi przyczynek wielu dyskusji i sporów”. Tytułem uzupełnienia warto dodać, że „polski Trybunał Konstytucyjny posłużył się pojęciem *commercial speech* orzekając o zgodności artykułu 13<sup>1</sup> ust. 3 i 4 ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. Nr 35, poz. 230 ze zm.) z art. 10 EKPC. Sprawa dotyczyła zakazu reklamy i promocji usługujących się wizerunkiem reklamowym przypadkowo zbieżnym z wizerunkiem reklamowym właściwym dla wyrobów lub producentów alkoholu. Powołując się na dotyczące *commercial speech* orzecznictwo ETPC, Trybunał Konstytucyjny uznał, że zaskarżony zakaz reklamy mieści się w ramach dopuszczalnych ograniczeń swobody wypowiedzi komercyjnej. Trybunał Konstytucyjny nie zdefiniował jednakże pojęcia *commercial speech*,

są „emanacją swobody wypowiedzi, rozumianej jako jedno z podstawowych praw człowieka”<sup>97</sup>. Z „bogatego korpusu” orzecznictwa ETPC<sup>98</sup> wynika, że wypowiedzi handlowe obejmują swoim zasięgiem reklamę, a także wypowiedzi zakwalifikowane jako czyny nieuczciwej konkurencji. Nie ma w tym nic zaskakującego, zarówno bowiem w pierwszym, jak i w drugim przypadku mamy do czynienia z przejawem informacji. Jeśli chodzi o reklamę, należy wspomnieć, że jest ona szczególnym przekazem informacyjnym, którego celem jest oddziaływanie na konsumenta i wywołanie w nim zainteresowania danym towarem lub usługą. Z kolei czynem nieuczciwej konkurencji jest działanie sprzeczne z prawem lub dobrymi obyczajami, jeżeli zagraża lub narusza interes innego przedsiębiorcy lub konsumenta. Do takich czynów można zaliczyć: wprowadzające w błąd oznaczenie towarów lub usług; promowanie lub nieuczciwe zachwalanie towarów lub usług; nieuczciwą lub zakazaną reklamę; nakłanianie do rozwiązania lub niewykonania umowy etc.

Odnosząc się do wypowiedzi handlowych, nie można pominąć kwestii związanej z możliwością ich ograniczeń. Trzeba jednak mieć na uwadze, że w przypadku tego typu wypowiedzi, państwo ma większą swobodę działania w porównaniu do wypowiedzi

---

stwierdzając jedynie, że reklama zalicza się do przedmiotowego zakresu”, J. Krzemińska, *Jak daleko sięga swoboda wypowiedzi w działalności gospodarczej? Konstytucyjna ochrona commercial speech*, RPrawn. 2006, z. 5, s. 32. Według niektórych autorów „wypowiedź komercyjną” można określić jako „obejmującą informacje i stwierdzenia związane z aktywnością ekonomiczną podmiotu gospodarczego lub osoby prywatnej, w tym osób uprawiających wolne zawody (korporacyjne). Będzie tutaj chodziło przede wszystkim o informacje o podmiocie prowadzącym działalność gospodarczą, czy też prowadzonej działalności, jak również reklamę (w różnych jej formach)”; M. Grzymowska, *Zakres ochrony wolności wypowiedzi komercyjnej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, KPP 2005, z. 1–2, s. 258.

<sup>97</sup> E. Łętowska, *Prawo umów...*, s. 163.

<sup>98</sup> Zob. np., orzeczenie ETPC z dnia 24 lutego 1994 r., w sprawie *Casado Coca przeciwko Hiszpanii*, 15450/89, we wskazanym wyroku Trybunał zwrócił uwagę, po pierwsze, że art. 10 gwarantuje wolność ekspresji „każdemu”. Nie wprowadza się w nim żadnego rozróżnienia, zależnie od tego, czy typ realizowanie celu jest nastawiony na zysk, czy też nie (por. *mutatis mutandis*, *Autronic AG v. Switzerland*, 22 May 1990, ser. A, t. 178, s. 23, pkt 47), a odmiennosc traktowania w tej sferze mogłaby podlegać art. 14. W swym wyroku *Bartold przeciwko Niemcom* z 25 marca 1985 r. (ser. A, t. 90, s. 20–21, pkt 42), Trybunał pozostawił otwartą kwestię, czy reklama handlowa jako taka wchodzi w zakres gwarancji na podstawie art. 10, ale jego późniejsze orzecznictwo dostarcza wskazówek w tej sprawie. Art. 10 stosuje się nie tylko do niektórych typów informacji lub idei czy ekspresji, zwłaszcza tych o charakterze politycznym; ogarnia on również ekspresję artystyczną (por. *Müller and Others v. Switzerland*, 24 May 1988, ser. A, t. 133, s. 19 pkt 27), informacje o charakterze handlowym (por. *Markt intern Verlag GMBH i Klaus Beermann*) – jak to słusznie wskazywała Komisja – a nawet muzykę rozrywkową i wiadomości handlowe transmitowane w systemie kablowym (por. *Gropper Radio AG and Others v. Switzerland*, 28 March 1990, ser. A, t. 173, s. 22, pkt 54–55). W sprawie niniejszej inkryminowanie ogłoszenia powodowały tylko nazwisko, zawód, adres i numer telefonu powoda. Jasne jest, iż były one publikowane w celu reklamowym, ale dostarczały one osobom potrzebującym pomocy prawnej informacji, która stanowiła konkretny pożytek i mogła ułatwić im dostęp do wymiaru sprawiedliwości. Zatem art. 10 znajduje zastosowanie; wyrok z 23 czerwca 1994 r., w sprawie *Jacobowski przeciwko Niemcom*, 15088/89. Zob. także poprzedni przypis.

politycznych. Przyjęcie takiego rozwiązania wydaje się zasadne ze względu na zagrożenia, jakie niesie ze sobą wspomniane zjawisko nieuczciwej konkurencji<sup>99</sup>. Wobec tego bezsprzeczne jest, że „ograniczenie przez państwo w obojętnej postaci *commercial speech* (także z uwagi na ochronę konsumentów), w postaci legislacji (np. ustawodawstwa dotyczącego reklamy), działań administracji (różnego rodzaju zakazy czy restrykcje), a wreszcie orzecznictwa sądowego dotyczącego konkurencji czy reklamy, ochrony dóbr osobistych itd., prowadzące do zakazów czy ograniczeń, będzie podlegać ocenie i kontroli prawidłowości, tak jak inne ograniczenia praw człowieka<sup>100</sup>. Kontrola ta odbywa się za pomocą testu obejmującego trzy kryteria. W jego ramach dochodzi do weryfikacji i poddania ocenie następujących kwestii: czy ograniczenie ma podstawę w akcie rangi ustawy; czy jest ono konieczne w demokratycznym państwie; czy ograniczenie zostało wprowadzone po to, aby chronić któreś z wyraźnie wymienionych w samej EKPC dóbr: bezpieczeństwo państwowe, integralność terytorialną (...) (art. 10 ust. 2 EKPC)<sup>101</sup>. „Ostatnim (bardzo zresztą ważnym) elementem oceny będzie wreszcie, czy realizacja między wkroczeniem w chronioną wolność a celem, jaki przyświecał temu wkroczeniu, wykazuje się proporcjonalnością. Wyliczenie to wskazuje wyraźnie, że wszelka informacja handlowa (także reklama) o tyle tylko doznaje ochrony jako emanacja swobody wypowiedzi (informacji) w ramach ochrony praw człowieka, o ile nie będzie naruszać w nieproporcjonalny sposób «praw innych osób»<sup>102</sup>.

<sup>99</sup> Orzeczenie ETPC z dnia 20 listopada 1989 r., w sprawie *Markt intern Verlag GMBH i Klaus Beermann przeciwko Niemcom*; w sprawie tej Trybunał wyraźnie oznajmił, że swoboda wypowiedzi chroniona w art. 10 nie ogranicza się do wypowiedzi o charakterze politycznym czy kulturalnym, lecz obejmuje także wypowiedzi komercyjne (gospodarcze). W przypadku tych ostatnich margines swobody ocen pozostawiony władzom krajowym jest szerszy niż przy klasycznej wypowiedzi politycznej. Mniejsze jest zarówno publiczne znaczenie przekazywanej informacji lub opinii, jak i krąg potencjalnych odbiorców. Dopuszczalne jest także – ze względu na specyfikę obrotu gospodarczego – istotne ograniczenie swobody wypowiedzi, nawet w stosunku do publikacji rzetelnie przedstawiającej fakty.

<sup>100</sup> E. Łętowska, *Prawo umów...*, s. 164.

<sup>101</sup> Art. 10 ust. 2 EKPC „Korzystanie z tych praw, jako pociągające za sobą obowiązki i odpowiedzialność („*Since it carries with it duties and responsibilities*”), może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom („*May be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties*”), które są przewidziane prawem („*are prescribed by law*”) i konieczne w społeczeństwie demokratycznym („*necessary in a democratic society*”) ze względu na interesy bezpieczeństwa narodowego („*national security*”), integralności terytorialnej („*territorial integrity*”) lub bezpieczeństwa publicznego („*public safety*”), zapobieganie zamieszkom lub przestępczości („*for the prevention of disorder or crime*”), ochronę zdrowia lub moralności („*for the protection of health or morale*”), ochronę dobrego imienia i praw innych osób („*for the protection of the reputation or rights of others*”), zapobieganie ujawnianiu informacji poufnych („*for preventing the disclosure of information received in confidence*”) lub zagwarantowanie powagi i bezstronności sądownictwa („*for maintaining the authority and impartiality of judiciary*”).

<sup>102</sup> E. Łętowska, *Prawo umów...*, s. 164–165.

Skoro mamy już ustalony zakres przedmiotowy art. 10 Konwencji, warto zastanowić się nad możliwością zastosowania tego przepisu w płaszczyźnie horyzontalnej<sup>103</sup>, tj. pomiędzy jednostkami, a w obszarze interesującego nas zagadnienia pomiędzy przedsiębiorcą i konsumentem. W celu rozwiania wszelkich występujących w tym zakresie wątpliwości, niezbędne okazuje się zastosowanie koncepcji *Drittwirkung* (tzw. „trzęcie działanie” praw i wolności)<sup>104</sup>. Koncepcja ta „w kształcie, w jakim funkcjonuje w prawie

<sup>103</sup> Zobacz na ten temat B. Banaszak, *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995 r., s. 71 i n. Zob. także, S. Jarosz-Żukowska, *Problem horyzontalnego stosowania norm konstytucyjnych dotyczących wolności i praw jednostki w świetle Konstytucji RP* [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. 1 *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010, s. 110 i n.

<sup>104</sup> Tytułem uzupełnienia warto dodać, że pojęcie to ma swój odpowiednik w literaturze anglojęzycznej, natomiast w nauce francuskiej ujmuje się je jako skuteczność praw w wolności *erga omnes*, Z. Kędzia, *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1980, s. 282. Odnosząc się do tej koncepcji trzeba uwzględnić jej dwie postacie, tj. tzw. bezpośrednie oraz pośrednie horyzontalne działanie praw jednostki (*unmittelbare und mittelbare Drittwirkung*). Bezpośrednie horyzontalne działanie wolności i praw jednostki dopuszcza możliwość powoływania się przez osoby fizyczne, a także osoby prawne prawa prywatnego na określone prawo w sądowym sporze z inną jednostką. Pośrednie horyzontalne działanie oznacza, że wartości związane z prawem podstawowym powinny być uwzględniane przez sąd rozstrzygający spór prywatnoprawny, E. Engel, *Third Party Effect of Fundamental Rights (Drittwirkung)*, „European Law” 2009, s. 165 i n. W tym miejscu warto dodać, że koncepcja *Drittwirkung* ma także zastosowanie w prawie administracyjnym. Autor artykułu „Tymczasowa ochrona prawna w dokumentach administracyjnych z oddziaływaniem na osoby trzecie – *Drittwirkung*” Gerhard Lüke próbuje wyjść poza niejednolite orzecznictwo w dokumentach administracji dotyczących ochrony prawnej osób trzecich. Podkreśla on, że „tymczasowa ochrona prawna w dokumentach administracyjnych dotycząca oddziaływania na osoby trzecie jest jednym ze szczególnie spornych tematów prawa administracyjnego. Liczne orzeczenia sądowe i wielorakie wypowiedzi w literaturze zawierają całą paletę prób rozwiązań, które nie uwzględniają w całości fundamentalnego nakazu ochrony prawnej a w szczególności systemu pomocniczych środków prawnych takich jak przejrzystość, prostota i przewidywalność skutków (...). Autor zwraca uwagę, że dokument administracyjny, który zadowala adresata, może obciążyć prawnie jedną albo wiele osób trzecich. Klasycznym przykładem takich aktów administracyjnych oddziałujących na osoby trzecie jest publiczne prawo sąsiedzkie, przede wszystkim prawo budowlane. Inwestor jest zadowolony z pozwolenia na budowę, sąsiad może być obciążony. (...) zgodnie z terminologią, która przyjęła się w nowszej literaturze, dokumenty administracyjne nie powinny być nazywane aktami administracyjnymi o oddziaływaniu na osoby trzecie lecz akty administracyjne o podwójnym działaniu obciążającym osoby trzecie. Termin ten daje wyraz temu, że dokument administracyjny jednocześnie działa korzystnie i obciążająco, ale obciążenie to zawsze dotyczy innych osób niż beneficjenta. Do tego obciążenie to może nastąpić bezpośrednio albo pośrednio przez to, że dokument administracyjny dopuszcza przygotowania lub przedsięwzięcia, które dotyczą osób trzecich. Takie dokumenty administracyjne o podwójnym działaniu obciążającym osoby trzecie istnieją w wielu obszarach odrębnego orzecznictwa, np. decyzja zmiany nazwiska wg ustawy o zmianie nazwiska, zezwolenie dotyczące prawa wodnego wg paragrafu 8 WHG, zezwolenia federalnej ustawy o ochronie przed szkodliwymi wpływami na środowisko, dokumenty administracyjne zatwierdzające plan na różnych obszarach np. budowy ulic, lotniczego transportu towarowego, kolei, telekomunikacji lub pozwolenia wg paragrafu 7 AtomG. Chociaż niektóre akty administracyjne tworzące prawo prywatne też tutaj przynależą, to jednak wyłączają się one z dalszego rozpatrywania, ponieważ dla nich istnieją specjalne prawne uregulowania odnośnie tymczasowej ochrony prawnej albo wynikają one z odrębnych cech prawa prywatnego”, [tłum. J.W.] Gerhard Lüke, *Vorläufiger Rechtsschutz bei Verwaltungsakten mit Drittwirkung*, „Neue Juristische Wochenschrift”, Heft 3, 1978, s. 81 i n.

konstytucyjnym, nie jest bezpośrednio aplikowana w ramach sprawowanej przez ETPC kontroli przestrzegania Konwencji – przede wszystkim ze względu na fundamentalne założenie, że wyłącznie państwa mogą odpowiadać za naruszenie Konwencji<sup>105</sup>. W literaturze zagranicznej wskazuje się, że koncepcja o której mowa może mieć różne formy horyzontalnej skuteczności<sup>106</sup>. Jako przykład można podać możliwość nałożenia na państwo odpowiedzialności za brak odpowiednich aktów prawnych lub zaniechanie działań, które mogłyby uchronić przed ingerencją jednostki w prawa innej jednostki, które są zagwarantowane przez Konwencję<sup>107</sup>. Ponadto, państwo może ponieść odpowiedzialność w sytuacji, gdy sąd krajowy rozpatrujący spór zachodzący pomiędzy podmiotami prywatnymi w orzeczeniu nie zapewni naprawienia szkody wywołanej naruszeniem Konwencji przez jedną ze stron uczestniczących w sporze<sup>108</sup>.

Uznanie horyzontalnej skuteczności EKPC powoduje, że „treścią prawnomiędzynarodowego zobowiązania Państwa-Stron Konwencji nie jest wyłącznie powstrzymanie się od ingerencji w sferę wykonywania gwarantowanych przez nią praw, lecz także ochrona osób podlegających jurysdykcji przed ingerencjami w ich prawa ze strony «osób trzecich», a przede wszystkim ze strony współobywateli<sup>109</sup>. Przyjęcie takiego rozwiązania pociąga więc za sobą zobowiązanie Państw do pozytywnej ochrony praw jednostek. Odnosząc się do tego zagadnienia, należy zwrócić uwagę, że obowiązki pozytywne nie zostały co do zasady wpisane do języka Konwencji. Ich włączenie do *corpus iuris* tego aktu, a także ustalenie treści, zakresu, standardu kontroli wykonywania nastąpiło za przyczyną działalności orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>110</sup>. Organ ten uznał, że obowiązki o których mowa wynikają również z kluczowego dla niniejszych rozważań art. 10 Konwencji, który chroni wolność wypowiedzi, w tym wypowiedzi za pomocą środków masowego przekazu. „W wyroku w sprawie *VGT* z 2001 r.<sup>111</sup>, odwołując

<sup>105</sup> P. Mikłaszewicz, *Obowiązki informacyjne w umowach z udziałem konsumentów na tle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 135.

<sup>106</sup> A. Clapham, *Human Rights in the Private Sphere*, Clarendon Press, Oxford 1993, s. 183 i n.

<sup>107</sup> P. Mikłaszewicz, *op.cit.*, s. 135. Zob. także, orzeczenie ETPC z dnia 26 marca 1986 r., w sprawie *X i Y przeciwko Holandii*.

<sup>108</sup> P. Mikłaszewicz, *op.cit.*, s. 135.

<sup>109</sup> P. Hofmański, *Komentarz do wybranych przepisów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności* [w:] *Standardy prawne Rady Europy*, t. 3, *Prawo karne*, red. E. Zielińska, Warszawa 1997, s. 77.

<sup>110</sup> C. Mik, *Teoria obowiązków pozytywnych Państw-Stron traktatów w dziedzinie praw człowieka na przykładzie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka* [w:] *Księga jubileuszowa profesora Tadeusza Jasudowicza*, Toruń 2004, s. 268.

<sup>111</sup> Orzeczenie ETPC w sprawie *VGT Verien Gegen Tierf Abriken przeciwko Szwajcarii* z 28.06.2001 r., zob., M.A. Nowicki, *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999–2004*, Kraków 2005, s. 1047 i n.

się najpierw do art. 1 Konwencji, Trybunał stwierdził, że w uzupełnieniu obowiązków negatywnych Konwencja może rodzić nierozzerwalnie związane z odpowiednimi normami gwarancyjnymi obowiązki pozytywne. Odpowiedzialność państwa może wówczas powstawać w razie nieprzestrzegania obowiązku wydania legislacji krajowej, jak np. utrzymując tzw. zakaz reklamy politycznej. W sprawie *Appleby i inni* z 2003 r.<sup>112</sup>, Trybunał orzekł wprost, że rzeczywiste, efektywne korzystanie z wolności wypowiedzi nie jest uzależnione tylko od obowiązku nieingerencji ze strony państwa, lecz także od obowiązku pozytywnego, tzn. ciążącego na władzach obowiązku podjęcia środków dochodzeniowych i ochronnych, gdy gazeta i dziennikarze oraz personel są ofiarami kampanii przemocy i zastraszenia. Interesujące jest, że obowiązki pozytywne wynikające z wolności wypowiedzi mogą polegać na konieczności podjęcia działań regulujących prawa własności, gdy brak dostępu do własności uniemożliwia korzystanie z wolności wypowiedzi<sup>113</sup>.

Z przedstawionego powyżej orzecznictwa wynika, że problematyka związana z obowiązkami pozytywnymi państwa została uznana przez Trybunał, jednak ich ocena dokonywana jest na podstawie takich zasad, jak: zasada słusznej równowagi i zasada marginesu swobody oceny<sup>114</sup>. Początkowo obowiązki o których mowa nie były „uznawane w zamiarze upowszechniania na liczne prawa zawarte w Konwencji, to jednak w praktyce stanowią one ważne dopełnienie zestawu obowiązków negatywnych państw-stron w sferze ochrony praw i wolności<sup>115</sup>. Pomimo niejasności i mankamentów, jakie pojawiły się na tle tego problemu wypada wspomnieć, że włączenie ich (obowiązków pozytywnych) do systemu Konwencji ocenia się dobrze, wywarły bowiem one wpływ

<sup>112</sup> Orzeczenie ETPC w sprawie *Appleby i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* z 6.05.2003 r., *ibidem*, s. 1075 i n.

<sup>113</sup> C. Mik, *op.cit.*, s. 268.

<sup>114</sup> „W początkowym okresie rozwoju orzecznictwa Trybunał nie posługiwał się koncepcją marginesu oceny państw, lecz teorią prawa wyboru środków służących wykonaniu obowiązku pozytywnego. Dopiero od wyroku w sprawie *Abdulaziz, Cabales i Balkandali* z 28.05.1985 r. Trybunał zaczął korzystać z koncepcji marginesu oceny.” Mając na uwadze ocenę wykonywania obowiązków pozytywnych należy zaznaczyć, że będzie ona bardziej rygorystyczna, gdy obowiązki te będą korespondowały z prawami bezwzględnie chronionymi (art. 2, 3 Konwencji) „mniej w przypadku obowiązków skojarzonych z prawami, które podlegają ograniczeniom ze względu na ochronę dóbr wyższego rzędu lub praw innych osób. Stąd też margines oceny państw-stron w pierwszym przypadku będzie mocniej zredukowany niż w przypadku drugim. W drugim wypadku zastosowanie znajdą też kryteria legalności ingerencji, jej celowościowego uzasadnienia i proporcjonalności (słusznej równowagi między interesami uprawnionego a interesami chronionymi). Zarazem sama natura obowiązków pozytywnych, ich ogólna treść i progresywność (nie tylko natura prawa chronionego, cel ingerencji, istnienie wspólnego mianownika dla systemów prawnych państw-stron) będzie powodowała, że państwa-strony, będą zawsze miały większą swobodę działania w porównaniu do wykonywania obowiązków negatywnych, a kontrola będzie musiała być bardziej elastyczna”, *ibidem*, s. 274, zob. także orzeczenie ETPC w sprawie *Von Hannover przeciwko Niemcom* z 24.06.2004 r., pkt 57.

<sup>115</sup> C. Mik, *op.cit.*, s. 275.



na wzmocnienie ochrony jednostki przez rozwinięcie treści norm chroniących prawa człowieka<sup>116</sup>.

Na podstawie rozważań dokonanych na tle art. 10 Konwencji Europejskiej można stwierdzić, że poddany analizie przepis prawa ma zastosowanie także w układzie horyzontalnym. To z kolei oznacza, że w relacjach pomiędzy podmiotami prawa prywatnego, kreuje on (art. 10) „negatywny obowiązek poszanowania swobody wypowiedzi oraz pozytywny obowiązek udostępniania informacji”<sup>117</sup>. Nie ma więc przeszkód, aby art. 10 mógł zostać zastosowany w kontaktach przedsiębiorca-konsument. W takim przypadku mielibyśmy do czynienia z nałożeniem na przedsiębiorców obowiązków informacyjnych względem słabszej strony obrotu gospodarczego. Za taką alternatywą przemawia dodatkowo orzeczenie Trybunału – sprawa *Bergens Tidende i inni przeciwko Norwegii*<sup>118</sup> – w którym organ orzekający „uznał ochronę konsumenta za kwestię mającą publiczne znaczenie, która musi być uwzględniona przy ocenie dopuszczalności ograniczenia swobody

<sup>116</sup> *Ibidem*.

<sup>117</sup> P. Mikłaszewicz, *op.cit.*, s. 138.

<sup>118</sup> Orzeczenie ETPC w sprawie *Bergens Tidende i inni przeciwko Norwegii* z 2.05. 2000r. „Sprawa dotyczyła zasądzenia od gazety i dziennikarzy wysokiego odszkodowania w związku ze zniesławieniem w artykułach prasowych. Trybunał w sprawie tej przypomniał, jak ważną rolę odgrywa prasa w demokratycznym społeczeństwie. Chociaż nie może przekroczyć pewnych granic, zwłaszcza że musi szanować dobre imię i prawa innych, a także zapobiegać ujawnieniu informacji poufnych, jej obowiązkiem jest rozpowszechnianie – w sposób zgodny z jej obowiązkami i odpowiedzialnością – informacji i idei na temat wszystkich spraw wzbudzających publiczne zainteresowanie. Może nawet przy tym nieco przesadzać lub prowokować. Trybunał nie mógł zgodzić się z opinią władz, że skargi kilku pacjentek na konkretnego chirurga należały do sfery prywatnych relacji pacjent – lekarz, niemających znaczenia dla ogółu. Nie zgodził się też, że artykuły nie były częścią ogólnej dyskusji na temat zagadnień związanych z chirurgią plastyczną, lecz koncentrowały się na pojedynczej klinice, a więc nie odnosiły się do spraw publicznie ważnych. Trybunał zwrócił uwagę, że dr R. w ciągu ostatnich dziesięciu lat wykonał ponad 8 tys. operacji. Istniał więc problem ochrony konsumenta społecznie ważny w skali krajowej i lokalnej (...). Trybunał zwrócił uwagę, że art. 10 Konwencji nie gwarantuje nieograniczonej swobody wypowiedzi, nawet gdy prasa opisuje sprawy wzbudzające duże publiczne zainteresowanie. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu korzystanie ze swobody wypowiedzi oznacza obowiązki i odpowiedzialność – także dla prasy. Mają one znaczenie, zwłaszcza gdy – jak w tej sprawie – wchodzi w grę zamach na dobre imię osób prywatnych i osłabienie praw innych. Z tego powodu dziennikarze muszą działać w dobrej wierze, aby zapewnić dokładne i wiarygodne informacje zgodne z etyką dziennikarską. (...) Trybunał przyznał, że publikacja artykułów miała poważne konsekwencje dla praktyki zawodowej dr R. Biorąc jednak pod uwagę usprawiedliwioną krytykę dotyczącą opieki pooperacyjnej i późniejszego leczenia, było to nieuniknione. W tych okolicznościach Trybunał nie mógł uznać, że niewątpliwy interes dr R. – ochrona zawodowej reputacji – miała większe znaczenie niż ważny publiczny interes zapewnienia prasie swobody przekazywania informacji o sprawach wzbudzających ogólne zainteresowanie. Racje przedstawione przez władze – chociaż istotne – nie wykazywały, że zarzucona ingerencja była konieczna w demokratycznym społeczeństwie. Brak było rozsądnej proporcji między ograniczeniami swobody wypowiedzi, do których doszło na skutek wyroku Sądu Najwyższego i celem. Nastąpiło naruszenie art. 10 Konwencji (jednogłośnie)”, M.A. Nowicki, *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999–2004*, Kraków 2005, s. 1023–1024.

wypowiedzi przez władze krajowe”<sup>119</sup>. Nad przestrzeganiem kluczowego dla tych rozważań prawa czuwa Trybunał, który bada, czy dane państwo zapewniło jednostkom możliwość skutecznego korzystania z uprawnień zagwarantowanych w art. 10<sup>120</sup>. Bezsprzeczne jednak jest, że prawa te będą podlegały ograniczeniom wynikającym z art. 10 ust. 2 EKPC<sup>121</sup>. Omówienie przesłanek wymienionych we wskazanym przepisie uważam za zbędne, ponieważ przy tak szerokim zakresie i przedmiocie chronionej wolności (informacji, wyrażania poglądów i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe) oraz klauzuli ograniczającej, orzecznictwo ETPC odnoszące się do art. 10 niemal zawsze będzie opierać się na kwestii proporcjonalności<sup>122</sup> wkroczenia władz. Powołując się na tę zasadę, trzeba zauważyć, że jest ona zawsze stosowana w konkretnym przypadku. Oznacza to, że Trybunał musi zbadać, czy władze konkretnego państwa wprowadzające ograniczenia, działały zgodnie ze wskazaną zasadą, zachowując równowagę między celami i zastosowanym środkiem<sup>123</sup>.

Europejska Konwencja, jako źródło inspiracji w obszarze praw człowieka, odegrała ważną rolę w systemach prawnych państw członkowskich. Nic więc dziwnego, że problematyka o której w niej mowa, stała się priorytetowym zadaniem państwa. Odnosząc się do regulacji konstytucyjnych, które tworzą tzw. status informacyjny jednostki, dostrzeżemy, że bezpośrednim odpowiednikiem treści art. 10 EKPC jest art. 54 ust. 1 oraz powiązane z nim inne przepisy Konstytucji RP, do których zalicza się art. 51, art. 61 oraz art. 74 ust. 3. Zagadnienie to zostanie szerzej omówione w rozdziale trzecim.

<sup>119</sup> P. Mikłaszewicz, *op.cit.*, s. 138.

<sup>120</sup> *Ibidem*.

<sup>121</sup> Art. 10 ust. 2 EKPC „Korzystanie z tych wolności pociągających za sobą obowiązki i odpowiedzialność może podlegać takim wymogom formalnym, warunkom, ograniczeniom i sankcjom, jakie są przewidziane przez ustawę i niezbędne w społeczeństwie demokratycznym w interesie bezpieczeństwa państwowego, integralności terytorialnej lub bezpieczeństwa publicznego, ze względu na konieczność zapobieżenia zakłóceniu porządku lub przestępstwu, z uwagi na ochronę zdrowia i moralności, ochronę dobrego imienia i praw innych osób oraz ze względu na zapobieżenie ujawnieniu informacji poufnych lub na zagwarantowanie powagi i bezstronności władzy sądowej”.

<sup>122</sup> Chociaż termin „konieczny” w rozumieniu art. 10 ust. 2, nie jest synonimem pojęcia „niezbędny” nie jest jednocześnie tak elastyczny jak sformułowania: „dopuszczalny”, „typowy”, „użyteczny”, „uzasadniony” czy „pożądany”. Zakłada on również istnienie „pilnej społecznej potrzeby”. Państwa-Strony mają pewien margines swobody przy ocenie takiej potrzeby. Równocześnie jednak istnieje kontrola europejska obejmująca zarówno przepisy, jak i decyzje wydane na ich podstawie, nawet przez niezawisłe sądy. Trybunał jest więc uprawniony do orzekania ostatecznie, czy ograniczenie jest do pogodzenia ze swobodą wypowiedzi chronioną w art. 10; zob. orzeczenie ETPC z dnia 7 grudnia 1976 r., *Handyside v. Wielka Brytania*, pkt 48.

<sup>123</sup> Orzeczenie ETPC z dnia 20 sierpnia 1994 r., *Otto-Preminger-Institute v. Austria*, w sprawie tej Trybunał zbadał, czy ingerencja była „przewidziana przez prawo”, czy służyła celowi, który na podstawie ust. 2 art. 10 jest celem prawnym oraz czy była „konieczna w demokratycznym społeczeństwie” dla osiągnięcia tego celu.

Jak wspomniałam już wcześniej, w kształtowaniu standardów praw człowieka w systemie Unii Europejskiej dominującą rolę przypisuje się EKPC. Art. 10 tego aktu prawnego stał się podstawą nie tylko wypracowania standardów w systemie Rady Europy, ale również w systemie Wspólnot, a obecnie Unii do czasu, kiedy nastąpiło definitywne przyjęcie Karty Praw Podstawowych<sup>124</sup>, która została dołączona do Traktatu Lizbońskiego<sup>125</sup>. Z tego względu dotychczasowe ustalenia, tzn. te, które wiążą się z art. 10 EKPC, mają istotne znaczenie dla interpretacji pojęcia informacji na płaszczyźnie unijnej.

Jak wynika z treści art. 11 ust. 1<sup>126</sup> KPP, każdy ma prawo do wolności wypowiedzi, które obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe<sup>127</sup>. Odnosząc się do wskazanego wyżej przepisu, trzeba mieć na uwadze, że znaczenie i zakres prawa do informacji jest takie samo jak w EKPC<sup>128</sup>. Nie ulega więc wątpliwości, że jego stosowanie (art. 11 ust. 1) będzie nawiązywało do tych standardów, które zostały wypracowane w systemie RE. W związku z tym ograniczenia, jakie przewidziane zostały w stosunku do tego prawa nie powinny wykraczać poza ograniczenia przewidziane w art. 10 ust. 2 EKPC, bez uszczerbku dla ograniczeń wprowadzonych przez prawo konkurencji Unii wobec Państw Członkowskich w zakresie wprowadzania procedur zezwoleń określonych w art. 10 ust. 1 zd. 3 EKPC<sup>129</sup>.

Prawo do informacji uznane za podstawowe prawo człowieka we wskazanych porządkach prawnych (RE, RP i UE), odgrywa bardzo ważne znaczenie w życiu jednostki. To dzięki informacji i dostępowi do niej, każdy z nas ma możliwość dokonania wyboru i podjęcia właściwej decyzji. Nie dziwi więc, że egzystencja jednostki i jej samorealizacja uzależniona jest w bardzo dużym stopniu od zasobów informacji i umiejętności ich wykorzystania. Bez względu na to, w jakiej roli występujemy, czy to obywatela, czy konsumenta, informacja zawsze będzie pożądanym „dobrem”. Współcześnie jej znaczenie jeszcze bardziej wzrasta, a to wszystko za sprawą rozwoju społeczeństwa informacyjnego, do którego szerzej się odnoszę w kolejnym punkcie rozważań.

<sup>124</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej z dnia 12 grudnia 2007 r. (Dz. Urz. UE z 2007 r., C 303, s. 1).

<sup>125</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., (Dz. Urz. UE z 2007 r., C 306, s. 1).

<sup>126</sup> Art. 11 KPP UE odpowiada art. 10 EKPC.

<sup>127</sup> Zob. na ten temat M. Jabłoński, *Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej. Rozważania na tle wprowadzenia instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Sejmowy” 4(99)/2010, s. 121.

<sup>128</sup> Wynika to z art. 52 ust. 3 KPP UE, który stanowi „W zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznawanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę”.

<sup>129</sup> Wyjaśnienia dotyczące Karty Praw Podstawowych (2007/C 303/02).

### 3. Znaczenie informacji w społeczeństwie informacyjnym

Nie sposób nie zauważyć, że rozwój gospodarczy, polityczny, a przede wszystkim komunikacyjny przyczynił się do tworzenia społeczeństwa informacyjnego<sup>130</sup>. Następstwem tej ewolucji stał się wzrost znaczenia informacji, co przede wszystkim ma swoje wyraźne odbicie w nieustannej potrzebie jej poszukiwań, dążeń i działań. Na kontynencie europejskim dynamiczny proces wspomnianych zmian nastąpił po II wojnie światowej, jednak „punktem kulminacyjnym” było stworzenie i rozwój Internetu. To właśnie z powodu za przyczyną spopularyzowania sieci internetowej informacja przybierała na znaczeniu.

Coraz częściej w środkach masowego przekazu słyszymy popularny termin „społeczeństwo informacyjne”, to znaczy takie, którego najważniejszą cechą umożliwiającą jego funkcjonowanie jest produkcja, gromadzenie i obieg informacji<sup>131</sup>. Fundamentalne

<sup>130</sup> Termin „społeczeństwo informacyjne”, najwcześniej ukształtował się w Japonii w latach sześćdziesiątych XX wieku. Po raz pierwszy został on użyty przez Tadeo Umehao (posłużył się on określeniem Johoka Shakai – „społeczeństwo informujące się przez komputer”) na oznaczenie gospodarki opartej na informacji i technologii informacyjnej. Następnie termin ten został spopularyzowany przez Kenichi Koyama w rozprawie *Introduction Theory*, do badań zaś wykorzystany przez Yuji Maruda. W tym miejscu warto dodać, iż niektórzy twierdzą, że geneza społeczeństwa informacyjnego rozpoczęła się w 1979 r., kiedy to Narodowa Akademia Nauk USA opublikowała raport, dotyczący nadejścia nowej cywilizacji informacyjnej opartej na ewolucji technik cyfrowych; zob. [http://pl.wikipedia.org/wiki/Spo%C5%82ecze%C5%84stwo\\_informacyjne](http://pl.wikipedia.org/wiki/Spo%C5%82ecze%C5%84stwo_informacyjne) [dostęp: 29.07.2010]; por. także, A. M. Wilk, *Państwo w dobie społeczeństwa informacyjnego – perspektywa strategicznych zmian*, [w:] *Internet 2000. Prawo – ekonomia – kultura*, red. R. Skubisz, Lublin 2000, s. 194.

<sup>131</sup> Zob. M. Golka, Czym jest społeczeństwo informacyjne?, RPEiS 2005, nr 4, s. 254. Tytułem uzupełnienia warto wspomnieć, że termin ten jest różnie definiowany w literaturze. Wobec tego dla przykładu wskażę odmienne jego „szaty słowne”. „Społeczeństwo informacyjne to organizacja życia społecznego, następująca po tzw. społeczeństwie industrialnym, ukształtowana w następstwie rewolucji informacyjnej drugiej połowy XX w. Stanowi przejaw tzw. cywilizacji trzeciej fali, opisanej przez A. i H. Toflerów w pracy *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali*. Jej istotą jest intensywnie rozwijający się sektor pozyskiwania i wykorzystywania informacji, odsuwający na dalszy plan sektory zajmujące się dostarczaniem produktów rolniczych i surowców – sektor będący podstawą cywilizacji pierwszej fali i produkcją masową dzięki taniej sile roboczej – sektor będący podstawą cywilizacji drugiej fali. Społeczeństwa należące do cywilizacji trzeciej fali zajmują się przede wszystkim wytwarzaniem i dystrybucją informacji oraz innowacji służącej jej przetwarzaniu”, A. H. Tofler, *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali*, Poznań 1996. Podaję za J. Jankowski, *Technologia informacyjna dla prawników i administratywistów. Szanse i zagrożenia elektronicznego przetwarzania danych w obrocie prawnym i działaniu administracji*, Warszawa 2009, s. 459. „Termin społeczeństwo informacyjne jest używany do określenia społeczeństwa, w którym jednostka – jako konsumenci, czy też pracownicy – intensywnie wykorzystują informację”. „Społeczeństwo informacyjne to społeczeństwo, które nie tylko posiada rozwinięte środki przetwarzania informacji i komunikowania, lecz środki te są podstawą tworzenia dochodu narodowego i dostarczają źródła utrzymania większości społeczeństwa”. „W lipcu 1996 r. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji wydaje Raport «Społeczeństwo Informacyjne w Polsce» (KRRiT 1996), w którym określa się społeczeństwo informacyjne następująco: «Społeczeństwo staje się społeczeństwem informacyjnym, gdy osiąga stopień rozwoju oraz skali i skomplikowania procesów społecznych i gospodarczych wymagający zastosowania nowych technik gromadzenia, przetwarzania, przekazywania i użytkowania olbrzymiej masy informacji generowanej przez owe procesy. W takim społeczeństwie:

znaczenie przypisuje się tu właśnie wskazanej wartości, która jest siłą napędową współczesnej cywilizacji. Z jej przejawem spotykamy się w każdej sferze życia. Wobec tego można powiedzieć, że jest ona nie tylko niezbędnym środkiem komunikacji, ale także przedmiotem obrotu gospodarczego. Postęp technologii, którego jesteśmy świadkami sprawia, że udział informacji w rynku ciągle wzrasta. Za jego przyczyną dochodzi również do rozwoju gospodarczego społeczeństwa informacyjnego. Społeczeństwo to, o ile dysponuje odpowiednim poziomem wiedzy, potrafi umiejętnie zastosować nowości jakie oferuje rynek, na którym najcenniejszym dobrem jest niewątpliwie informacja.

Wzrost zainteresowania informacją spowodował, że stała się ona wartością cenną i użyteczną. Według zyskujących dziś na znaczeniu poglądach F. Bacona głoszącego, iż „wiedza (informacja) jest potęgą”<sup>132</sup>, można powiedzieć, że informacja stanowi narzędzie władzy. Szybkość obiegu danych, natychmiastowa łączność i zanik związku pomiędzy odległością a czasem uzyskania kontaktu, oraz wiele innych dodatkowych czynników przyczyniło się do „wzmocnienia” tej władzy. Jest to „zjawisko” widoczne na obu płaszczyznach, tzn. płaszczyźnie wertykalnej (państwo-jednostka), jak i horyzontalnej (jednostka-jednostka). W tej pierwszej, informacja, jako narzędzie/instrument władzy

- 
- informacja i wynikająca z niej wiedza oraz technologie są podstawowym czynnikiem wytwórczym, a wszechstronnym czynnikiem rozwoju jest wykorzystywanie teleinformatyki;
  - siła robocza składa się w większości z pracowników informacyjnych;
  - większość dochodu narodowego brutto powstaje w obrębie szeroko rozumianego sektora informacyjnego”.

„Swoją definicję Społeczeństwa Informacyjnego podaje polski Urząd Komitetu Integracji Europejskiej. Wg UKIE Społeczeństwo Informacyjne to nowy typ społeczeństwa, który ukształtował się w krajach, w których rozwój nowoczesnych technologii teleinformatycznych osiągnął bardzo szerokie tempo. Podstawowymi warunkami, które muszą być spełnione, aby społeczeństwo można było uznać za informacyjne, jest rozbudowana nowoczesna sieć telekomunikacyjna, która swoim zasięgiem obejmowałaby wszystkich obywateli oraz rozbudowane zasoby informacyjne dostępne publicznie. Ważnym aspektem jest również kształcenie społeczeństwa w kierunku dalszego rozwoju, tak by wszyscy mogli w pełni wykorzystywać możliwości, jakie dają środki masowej komunikacji i informacji. Cele Społeczeństwa Informacyjnego wg UKIE to:

- Internet jako środek komunikacji obywatelskiej i informacji publicznej;
- Powszechny dostęp do informacji;
- Edukacja”.

„Według K. Krzysztofka i M. Szczepańskiego, społeczeństwo, w którym informacja jest intensywnie wykorzystywana w życiu ekonomicznym, społecznym, kulturalnym i politycznym, to społeczeństwo, które posiada bogate środki komunikacji i przetwarzania informacji, będące podstawą tworzenia większości dochodu narodowego oraz zapewniające źródło utrzymania większości ludzi”, J.S. Nowak, Społeczeństwo Informacyjne – geneza i definicje, s. 2 i n. [www.silesia.org.pl/upload/Nowak\\_Jerzy\\_Spoleczenstwo\\_informacyjne-geneza\\_i\\_definicje.pdf](http://www.silesia.org.pl/upload/Nowak_Jerzy_Spoleczenstwo_informacyjne-geneza_i_definicje.pdf) [dostęp: 29.07.2010]. Przy charakterystyce tego pojęcia warto zwrócić uwagę na inne jego ujęcia, takie jak: społeczeństwo sieciowe, społeczeństwo internetowe, społeczeństwo cybernetyczne, społeczeństwo wirtualne, społeczeństwo globalne, społeczeństwo otwarte, społeczeństwo medialne, społeczeństwo masowe, społeczeństwo postkapitalistyczne, społeczeństwo ryzyka, społeczeństwo spolaryzowane, społeczeństwo inkluzyjne.

<sup>132</sup> M. Vagot, *Historia filozofii dla wszystkich*, Warszawa 2007, s. 246.

daje możliwość organom publicznym oddziaływania na zachowanie jednostek<sup>133</sup>. W przypadku tej drugiej, widoczna jest ona na gruncie obrotu gospodarczego, o czym wspomniałam już wcześniej.

Wobec przyjętego założenia, że informacja utożsamiana może być z władzą, konieczne jest zastanowienie się nad potrzebą jej kontroli<sup>134</sup>. Bezsporne jest, iż chodzi w tym przypadku o społeczną kontrolę działania organów władzy publicznej, która stanowi mechanizm charakterystyczny dla demokracji. Jest nim zapewnienie m.in. jawności życia publicznego, która „staje się narzędziem społecznego tworzenia rzeczywistości. Trudno podważyć to stwierdzenie, zważywszy, że spełnia ono wiele różnorodnych funkcji: poznawczą, komunikacyjną, edukacyjną, mediacyjną, ochronną, kontrolną, demokratyzacyjną, partycypacyjną”<sup>135</sup>. Podejmowanie takich działań „dzięki odpowiedniej informacji i prowadzonej polityce jawności (transparentności) powoduje, że władza publiczna umacnia swoją wiarygodność w oczach opinii publicznej”<sup>136</sup>. To zaś zapewnia obywateli/jednostce powszechny dostęp do informacji, który jest niezbędnym czynnikiem do prawidłowego korzystania z przysługujących jemu/jej praw oraz realizowania obowiązków.

Egzystencja w czasach, w których szczególną wartość przypisuje się informacji sprawia, że umiejętne jej wykorzystanie przyczynia się do wzrostu zamożności społeczeństwa. Każdy z nas w większym lub mniejszym stopniu dąży do zaspokojenia potrzeb materialnych, przy czym uzależnione jest to głównie od informacji, a więc wiedzy oraz od wykorzystania jej w działaniu<sup>137</sup>.

Na tym tle pojawia się kolejny problem związany z potrzebą ochrony informacji „ekonomicznych”, które pozwalają na osiągnięcie korzyści majątkowych ich dysponenta. W celu wyjaśnienia tej kwestii niezbędne jest odniesienie do Konstytucji RP, a *stricto* do jej art. 64<sup>138</sup>, który dotyczy „ochrony majątkowego prawa do informacji”. W tym miejscu warto dodać, na co słusznie zwrócił uwagę L. Garlicki, iż z przepisu tego wynika „prawo

<sup>133</sup> Zob. szerzej P. Mikłaszewicz, *op.cit.*, s. 27 i n.

<sup>134</sup> *Ibidem*, s. 28.

<sup>135</sup> T. Górczyńska, *op.cit.*, s. 29.

<sup>136</sup> P. Mikłaszewicz, *Rzetelne i wiarygodne uzasadnienie przez władzę publiczną ingerencji w prawa i wolności jednostek – uwagi na tle czterech wyroków ETPCz przeciwko Francji w sprawach: Lecarpentier*; 67847/01 z 14.02.2006 r., *Cabourdin*, 60796/00 z 11.04.2006 r., *Vezon*, 66018/01 z 18.04.2006 r. oraz *SAINT-Adam i Millet*, 72038/01 z 2.05.2006 r., EPS 2006, nr 9, s. 59.

<sup>137</sup> Zob. R. Tadeusiewicz, *Rewolucja społeczeństwa informacyjnego na tle wcześniejszych rewolucji cywilizacyjnych* [w:] *Spółeczeństwo informacyjne. Aspekty funkcjonalne i dysfunkcjonalne*, red. L.H. Haber, M. Niezgoda, Kraków 2006, s. 39.

<sup>138</sup> Art. 64 ust. 1. Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo do dziedziczenia. ust. 2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. ust. 3. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

do wolności majątkowej, mające charakter publicznego prawa podmiotowego i rozumiane jako prawo jednostki do pozyskiwania i korzystania z dóbr świata zewnętrznego mających wartość ekonomiczną, do zatrzymania ich dla siebie albo dysponowania na rzecz innych, a także do pozostawienia swoim następcom, zgodnie ze swoją wolą i własnym interesem<sup>139</sup>.

Odnosząc się do wskazanego powyżej przepisu trzeba podkreślić, że Konstytucja nie definiuje zawartych w nim pojęć, co sugeruje nawiązanie do cywilistycznego ich rozumienia. „Raz bowiem należy podkreślić, że – nie negując niewątpliwie atrakcyjności wyodrębnienia «politycznego prawa wolności majątkowej» – całkowite rozdzielenie płaszczyzny konstytucyjnej i cywilistycznej nie wydaje się uzasadnione. Utrudniłoby to ustalenie konkretnych dyrektyw, jakie ustawa zasadnicza kieruje pod adresem ustawodawcy zwykłego (cywilnego), a tym samym zapoznawałoby rolę konstytucji jako podstawy szczegółowych dziedzin prawa. Nie znaczy to, by trzeba było zakładać identyczność konstytucyjnego i cywilistycznego pojęcia «własności» – niesporne jest przecież, że pojęciom konstytucyjnym można przypisać odmienną (bardziej pojemną) treść niż analogicznym pojęciom ustawodawstwa zwykłego<sup>140</sup>.

Dokonując analizy art. 64 trzeba mieć na uwadze, iż traktuje on własność szeroko, co oznacza, że obejmuje także własność intelektualną i przemysłową<sup>141</sup>. W kwestii tej wypowiedział się L. Garlicki: „każde prawo rzeczowe, które odpowiada tym atrybutom<sup>142</sup>, musi zostać uznane za «prawo własności» w rozumieniu konstytucyjnym, nie ma więc przeszkód, by konstytucyjnym pojęciem prawa własności obejmować także tzw. własność intelektualną, a także takie prawa majątkowe, które – choć odpowiadają wskazanym wyżej atrybutom – nie są przez prawo cywilne kwalifikowane jako własność<sup>143</sup>.

---

Zob. na ten temat, E. Łętowska, *Własność jako prawo jednostki w świetle Konstytucji i Konwencji Europejskiej* [w:] *Szkola praw człowieka. Teksty wykładów*, z. 4, Warszawa 1998, s. 93 i n.

<sup>139</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 64* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 7. Por. B. Banaszek, *Konstytucyjne prawo do własności* [w:] *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, pod red. M. Wyrzykowskiego, Warszawa 2001, s. 27 i n.

<sup>140</sup> L. Garlicki, *op. cit.*, s. 8. Tytułem uzupełnienia warto wspomnieć, że ustawodawca, rozwijając postanowienia Konstytucji i posługując się terminami w niej występującymi, „nie może nadawać im w drodze ustawy innego znaczenia niż wynikające z treści samych norm konstytucyjnych. Tego rodzaju zabieg legislacyjny, odwracający konstytucyjny porządek rzeczy, zacierający znaczenie używanych pojęć, z istoty swojej jest niedopuszczalny w państwie prawnym”, zob. orzeczenie TK z 11 maja 2007 r., K 2/07, OTK-A 2007, Nr 5, poz. 48.

<sup>141</sup> Zob. S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 42.

<sup>142</sup> „Atrybuty te, to: bezwzględny charakter prawa – skuteczność *erga omnes*, wyłączność władztwa właściciela, jego prawa do czynienia z przedmiotem dowolnego użytku, zbywalność, nieograniczoność w czasie, pierwotna elastyczność”, *ibidem*.

<sup>143</sup> *Ibidem*, Zob. na ten temat odmienne stanowisko, jakie zajął T. Dybowski, *Ochrona prawa własności na tle konstytucyjnej koncepcji źródeł prawa w orzecznictwie TK* [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, pod red. F. Rymarza i A. Jankiewicza, Warszawa 2001, s. 111.

Dostęp do informacji odgrywa istotne znaczenie dla każdej jednostki, jest on bowiem warunkiem jej samorealizacji. To właśnie dzięki niemu możemy mówić o postępie i rozwoju społeczeństwa, a to z kolei ma niewątpliwie pozytywny wpływ na prawidłowe funkcjonowanie demokratycznego państwa prawnego. Każde rozwiązanie ma oczywiście zarówno swoje zalety, jak i wady. Tak jest również i w tym przypadku. Negatywny aspekt tej kwestii<sup>144</sup> należy utożsamiać z niebezpieczeństwem naruszenia dóbr osobistych, do których może dochodzić za przyczyną rozwiniętych środków komunikacji, które są wykorzystywane w nieustannej potrzebie dotarcia do poszukiwanej informacji<sup>145</sup>. Wobec tego wydaje się, iż warunkiem *sine qua non* jest ochrona autonomii informacyjnej jednostki.

Oprócz powyższego zagrożenia, na uwagę zasługuje także i to, które prowadzi do marginalizacji grup społecznych, czyli podziału „na tych, którzy potrafią znaleźć się w świecie zdominowanym przez technikę cyfrową i tych, którzy tego nie potrafią”<sup>146</sup>. Słusznie zauważył to W. Callary „(...) społeczność, która nie nadąża za rozwojem, przestaje rozumieć reguły otaczającego ją świata – wymagania, jakie stawia się jej członkom, w szczególności na rynku pracy, zjawiska gospodarcze, sposób funkcjonowania państwa (...), a także własne prawa i możliwości. Ze względu na brak zrozumienia, grupa ta zaczyna się sama izolować (...), rezygnować z ambicji, rządzić własnymi prawami i żyć własnym życiem”<sup>147</sup>. Wobec tego wydaje się, że skutecznym sposobem na rozwiązanie wskazanego problemu jest prowadzenie przez państwo aktywnej polityki edukacyjnej. To właśnie dzięki niej jednostka ma możliwość podnoszenia kwalifikacji i permanentnego rozwoju.

Podsumowując rozważania poświęcone znaczeniu informacji w społeczeństwie informacyjnym trzeba dostrzec, że egzystencja jednostki i jej samorealizacja uzależniona jest od dostępu do zasobów informacji i umiejętności ich wykorzystania. Nie ma w tym nic dziwnego skoro dzięki rozwojowi technologii – mam tutaj na myśli przede wszystkim proces modernizacji międzyludzkiej – stała się ona niezbędnym narzędziem i powszechnym towarem. Dlatego też, aby jednostka mogła rozwijać się i zaspokajać swoje potrzeby, konieczne jest istnienie pewnej symetrii informacyjnej między jednostką i państwem, a także między samymi jednostkami<sup>148</sup>. Jest to bardzo ważne, ponieważ

<sup>144</sup> Jest to jeden z przykładów negatywnych symptomów społeczeństwa informacyjnego. Szerzej na ten temat zob. J. Janowski, *op.cit.*, s. 535 i n.

<sup>145</sup> Zobacz szerzej P. Mikłaszewicz, *Obowiązki informacyjne...*, Warszawa 2008, s. 29-30.

<sup>146</sup> [www.univ.rzeszow.pl/ekonomia/Zeszyt4/11\\_bednarz.pdf](http://www.univ.rzeszow.pl/ekonomia/Zeszyt4/11_bednarz.pdf) [dostęp 2.08.2010].

<sup>147</sup> W. Callary, *Wnioski i rekomendacje*, [w:] *Polska na drodze do globalnego społeczeństwa informacyjnego*, Raport o rozwoju społecznym, pod red. W. Callary' ego, Warszawa 2002, s. 135.

<sup>148</sup> Zob. J. Oleński, W. Jaworski, *Uwarunkowania patologii informacji i drogi jej zwalczania* [w:] *Prawo do informacji*, red. W. Góralczyk, Warszawa 2006, s. 293.



w przeciwnym wypadku, a więc w sytuacji, w której zetkniemy się z asymetrią informacji, podmiot narażony będzie na niedoinformowanie, które niesie ze sobą różne dla niego zagrożenia. Wobec tego, jak wspomniałam już wcześniej, państwo musi być świadome szkód i edukować<sup>149</sup> społeczeństwo, by radziło sobie z następstwami patologii informacji.

#### 4. Podsumowanie

Informacja od zawsze odgrywała doniosłą rolę w transakcjach handlowych, ponieważ to dzięki niej konsument mógł podejmować decyzje zgodnie z własnymi przekonaniem. Nic więc dziwnego, że i obecnie przypisuje się jej ogromne znaczenie. Brak informacji, czy też niedoinformowanie sprawia, że sytuacja konsumenta ulega pogorszeniu. Następstwem tego są pogłębiające się asymetrie informacyjne, do których przezwyciężenia niezbędne jest podjęcie działań o charakterze informacyjnym i ochronnym.

Z uwagi na liczne zagrożenia z jakimi spotyka się konsument na rynku, można przyjąć, że informacja stanowić ma dla tego podmiotu „barierę ochronną”. Świadczy o tym przyjęty motyw ochrony konsumenta przez informację, w ramach którego wdraża się do porządku prawnego Państwa Członkowskiego, odpowiednie w tym zakresie rozwiązania prawne. Aby pokazać szeroki obszar oddziaływania tego motywu w sferze legislacyjnej, celowo przyjąłm szeroką definicję informacji handlowej. Wobec tego pod pojęciem tym rozumiem nie tylko informacje przeznaczone do **promowania** (podkr. J.W.) towaru lub usługi, ale także **informacje** (podkr. J.W.) o towarze oraz warunkach i postanowieniach tzw. umów konsumenckich. Te ostatnie pełnią funkcje informacyjne, a tym samym przyczyniają się do zwiększenia poziomu wiedzy konsumenta i jego ochrony.

Z punktu widzenia pracy i jej kierunku możemy zauważyć, że zakres podmiotowy definicji konsumenta w ujęciu konstytucyjnym jest taki sam, jak w ustawodawstwie zwykłym i prawodawstwie unijnym. Zawężony on został tylko do osób fizycznych, dlatego też osoby prawne, jak i inne formy pośrednie między osobą fizyczną a osobą prawną (np. fundacje) zostały z tego zakresu wyłączone. Przyjęcie takiego rozwiązania jest jak najbardziej słuszne, ponieważ to osoby fizyczne zajmują co do zasady słabszą pozycję, przede wszystkim, choć nie wyłącznie ekonomiczną, w relacjach handlowych z profesjonalistą.

Jak wynika z dokonanych ustaleń, obecnie szczególną uwagę przywiązuje się do znaczenia informacji w społeczeństwie informacyjnym. Cechą charakterystyczną dla

---

<sup>149</sup> Zob. R. Raszevska-Skałeczka, *Edukacja jednostki wobec wyzwań społeczeństwa informacyjnego* [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, pod red. J. Blicharz i J. Bocia, Wrocław 2009, s. 455 i n.

jego funkcjonowania jest obieg informacji. To dzięki nim jednostka ma możliwość rozwoju oraz osiągania korzyści. Aby stało się to jednak możliwe, konieczne jest podjęcie przez państwo aktywnej polityki edukacyjnej. Z uwagi na szeroki obszar oddziaływania informacji bezsprzeczne jest, że dotyczy ona nie tylko relacji wertykalnych, ale także i horyzontalnych, tj. zachodzących na linii konsument-przedsiębiorca. W tym drugim przypadku od dostępu do tego dobra zależy skuteczność dokonanej przez konsumenta transakcji. Wobec tego, nie bez przyczyny w ramach przyjętego motywu ochrony konsumenta przez informację, podejmuje się działania legislacyjne oraz informacyjno-edukacyjne.

## ROZDZIAŁ II

# Prawo do informacji jako gwarancja należytej ochrony konsumenta

## 1. Geneza ochrony konsumenta

### 1.1. Ewolucja ochrony konsumenta w prawie unijnym

Działania podejmowane na rzecz ochrony konsumentów kształtowały się przez wiele lat. Początkowo pozostawały one jednak na drugim planie, ponieważ w postanowieniach Traktatu Rzymskiego<sup>150</sup> prawodawca europejski nie uznał ochrony konsumentów za autonomiczny cel EWG<sup>151</sup>. Głównym założeniem polityki integracyjnej było więc zapewnienie przepływu towarów, kapitału, usług, osób, a także wyeliminowanie czynników nieuczciwej konkurencji<sup>152</sup>. To z kolei miało przyczynić się do wystarczającej ochrony interesów konsumentów bez konieczności tworzenia odrębnych, prokonsumenckich regulacji prawnych. Na tle tych spostrzeżeń, które oparte zostały na przepisach Traktatu<sup>153</sup> wynika, że prawodawca europejski zakładał, iż ochrona słabszych podmiotów „powinna rozwinąć się sama na podstawie przepisów dotyczących wspólnotowego

---

<sup>150</sup> Traktat Rzymski, na mocy którego ustanowiono Europejską Wspólnotę Gospodarczą został podpisany dnia 25 marca 1957 r. i wszedł w życie 1 stycznia 1958 r.

<sup>151</sup> Zob. E. Lawlor, *Individual Choice and Higher Growth. The Aim of Consumer Policy in the Single Market*, Brussels-Luxemburg 1989, s. 3.

<sup>152</sup> Zob. A. Wiewiórkowska-Domagalska, *Europejskie prawo konsumenckie – rozwój, problemy, pytanie o przyszłość* [w:] *Europejskie prawo konsumenckie a prawo polskie*, pod red. E. Nowińskiej, P. Cybuli, Kraków 2005, s. 27.

<sup>153</sup> Chodzi w tym przypadku o przepisy, które miały na celu usunięcie barier dla swobodnego przepływu dóbr, osób i usług, tj. art. 30, 48, 52 i 59 oraz przepisy, które regulowały zasady konkurencji, tj. art. 85, 86 i 90. Wśród tych przepisów na szczególną uwagę zasługuje art. 85 i 86. Ten pierwszy wyłączał spod ogólnego zakazu niektóre porozumienia lub uzgodnione praktyki przedsiębiorców nawet, gdy ograniczały one konkurencję we Wspólnocie. Aby stało się to jednak możliwe, musiały zostać spełnione ku temu pewne warunki. Jednym z nich było zapewnienie konsumentom równego udziału w korzyściach wynikających z takich porozumień czy też uzgodnionych praktyk. Zob. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Ewolucja ochrony konsumenta w europejskim prawie wspólnotowym*, Toruń 2004, s. 22. Drugi zaś wskazywał, że nadużywanie przez jedno lub więcej przedsiębiorstw pozycji dominującej na wspólnym rynku mogło polegać na ograniczeniu produkcji rynków lub rozwoju technicznego ze szkodą dla konsumentów.

rynku, wolnej konkurencji, wspólnej polityki rolnej<sup>154</sup> i transportowej<sup>155</sup>. Wobec powyższego nie ulega wątpliwości, że przyjęte założenia koncentrowały się jedynie na ochronie ekonomicznych interesów konsumentów, co nie mogło być uznane za odpowiedni „wyznacznik” dla rozwoju idei ich ochrony.

Jednolity Akt Europejski<sup>156</sup> również nie poświęcił polityce konsumenckiej odrębnego tytułu. Pomimo tego można stwierdzić, że przyczynił się on w dużym stopniu do jej ewolucji<sup>157</sup>. Jedną z ważniejszych zmian<sup>158</sup> wprowadził art. 100a ust. 3, który przy zgłaszaniu wniosków dotyczących zdrowia, bezpieczeństwa, ochrony środowiska i ochrony konsumentów, wymagał od Komisji przyjęcia jako podstawy wysokiego stopnia ochrony konsumentów<sup>159</sup>. Dzięki temu rozwiązaniu miały zostać zabezpieczone interesy tych państw członkowskich, które preferowały podwyższony poziom ochrony słabszego podmiotu. „Przepis ten określał więc treść środków prawnych, które miały być przyjmowane w dziedzinie ochrony konsumenta w związku z procesem harmonizacji”<sup>160</sup>. W praktyce okazało się jednak, że znaczenie art. 100a ust. 3 było dość ograniczone. Wiązało się ono z adresatem tej normy, którym była Komisja, a nie Rada odpowiedzialna za działalność legislacyjną Wspólnoty. Pewne wątpliwości pojawiały się również wobec użytego sformułowania „wysoki poziom”, które nie było dostatecznie precyzyjne i wywoływało rozbieżności interpretacyjne<sup>161</sup>.

Niemniej ważne znaczenie odegrał także ust. 4 komentowanego przepisu, który przewidywał możliwość odstąpienia państwa członkowskiego od przepisów wspólnotowych i stosowania regulacji krajowych w razie uzasadnionych potrzeb wyższego rzędu, które określone były w art. 36, bądź też dotyczyły ochrony środowiska naturalnego lub

<sup>154</sup> Odnosząc się do zagadnienia związanego ze wspólną polityką rolną i transportową wypada nadmienić, że we wskazanym kontekście istotne znaczenie przypisywało się art. 39 ust. 1 lit. e, art. 40 ust. 3 oraz art. 79. Przewidywały one zapewnienie rozsądnych cen w dostawach dla konsumentów (art. 39 ust. 1 lit. e) oraz wyłączenie przez wspólną organizację rynków rolnych wszelkiej dyskryminacji między producentami lub konsumentami wewnątrz Wspólnoty (art. 40 ust. ). Z kolei art. 79 przewidywał, że Rada mogła ustanawiać środki niezbędne do zapewnienia, że użytkownicy korzystali w pełni ze znoszenia wszelkich dyskryminacji w zakresie stawek i warunków transportu.

<sup>155</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *op.cit.*, s. 23.

<sup>156</sup> Jednolity Akt Europejski wszedł w życie dnia 1 lipca 1987 r., (Dz.Urz. UE.C 1987, Nr 169, s. 1).

<sup>157</sup> Por. W. Weidenfeld, W. Wessels, *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Gliwice 1999, s. 186.

<sup>158</sup> W tym miejscu warto dodać, że zgodnie z treścią art. 100a ust. 1 bardzo ważną zmianą było wprowadzenie zasady głosowania większością kwalifikowaną, która miała na celu zbliżenie ustaw, rozporządzeń i zarządzeń w państwach członkowskich wpływających na ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Za takie uznano również przepisy odnoszące się do ochrony konsumentów.

<sup>159</sup> Zob. J. Jabłońska-Bonca, E. Wieczorek, *Ochrona konsumenta w ustawodawstwie polskim i prawie Unii Europejskiej* [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, pod red. C. Mika, Toruń 1997, s. 189.

<sup>160</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *op.cit.*, s. 126.

<sup>161</sup> A. Wiewiórkowska-Domagalska, *op.cit.*, s. 30.

środowiska pracy. Brak wyraźnego odniesienia do ochrony konsumentów nie oznaczał więc wyłączenia art. 100a ust. 4 we wskazanym przypadku, zgodnie bowiem z jego treścią ochrona, o której mowa mogła zostać uwzględniona w kontekście art. 36, w którym powołano się między innymi na przesłankę ochrony życia i zdrowia ludzkiego. Wobec tego „przepisy krajowe dotyczące zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów mogły znaleźć zastosowanie na zasadzie wyjątku od regulacji wspólnotowej przyjętej na podstawie art. 100a, jeśli państwo skorzystało z procedury przewidzianej w art. 100a ustęp 4”<sup>162</sup>. Przepis ten (art. 100a ust. 4) miał jednak ograniczony „zasięg”, ponieważ spod swojego obowiązywania wyłączał środki służące ochronie interesów ekonomicznych konsumentów. Oznaczało to, że przepisy krajowe odnoszące się do interesów ekonomicznych, prawa do wynagradzania wyrządzonych szkód, prawa do informacji i edukacji, czy też prawa do reprezentacji słabszych podmiotów, przestawały obowiązywać po wejściu w życie wspólnotowych regulacji prawnych<sup>163</sup>. Wobec tego państwa członkowskie musiały podjąć takie działania, aby doprowadzić w ostateczności do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów. Widoczne w tym zakresie prace odzwierciedlone zostały w Traktacie z Maastricht<sup>164</sup>, który wprowadził do Traktatu o UE oddzielny tytuł poświęcony ochronie konsumenta<sup>165</sup>.

Ogólną podstawą prawną „konsumentkiej” aktywności Wspólnoty był art. 3 lit. s, na podstawie którego działalność wymienionej organizacji międzynarodowej miała obejmować przyczynianie się do zwiększenia ochrony konsumentów<sup>166</sup>. Jego rozwinięciem był z kolei art. 129a, który przyczynił się do dalszego rozwoju europejskiego prawa konsumenckiego. Przede wszystkim, na jego podstawie (art. 129a ust. 1)<sup>167</sup> akty prawne Wspólnoty dotyczące ochrony słabszych podmiotów mogły opierać się albo na art. 100a,

---

<sup>162</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *op.cit.*, s. 128.

<sup>163</sup> *Ibidem*.

<sup>164</sup> Traktat z Maastricht nazywany także Traktatem o Unii Europejskiej podpisany został w Maastricht dnia 7 lutego 1992 r. Wszedł w życie dnia 1 listopada 1993 r., (Dz.Urz. UE.C 1992, Nr 191, s. 1).

<sup>165</sup> Polityka prokonsumencka od przyjęcia Traktatu z Maastricht przestała być produktem ubocznym wewnętrznej polityki rynkowej, stała się jednym z celów strategicznych. Zob. M. Nawrocka, *Konstytucyjne prawo obywatela do ochrony jego praw jako konsumenta – instrumenty publicznoprawne* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, pod red. C. Mika, Toruń 1999, s. 389.

<sup>166</sup> Zob. M. Jagielska, *Ewolucja europejskiego prawa konsumenckiego* [w:] *Valeat aequitas, Księga pamiątkowa ofiarowana Księdzu Profesorowi Remigiuszowi Sobańskiemu*, Katowice 2000, s. 205 i n.

<sup>167</sup> Art. 129a ust. 1 „Wspólnota przyczynia się do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, poprzez: a) środki, które przyjmuje na podstawie artykułu 100a w ramach urzeczywistnienia rynku wewnętrznego; b) działanie szczególne, wspierające i uzupełniające politykę realizowaną przez Państwa Członkowskie w celu ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów ekonomicznych konsumentów oraz zapewnienia im odpowiedniej informacji”.

albo na art. 129a<sup>168</sup>. Przyjęcie tego rozwiązania oznaczało więc, że działania podejmowane na rzecz ochrony konsumentów przebiegały dwutorowo. Z jednej strony jako te, które przyczyniały się do urzeczywistnienia rynku wewnętrznego, z drugiej jako te, które były niezależne od tego rynku, a zarazem wspierały i uzupełniały politykę realizowaną w celu ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów ekonomicznych konsumentów oraz zapewnienia im odpowiedniej informacji<sup>169</sup>. Na tle komentowanego art. 129a ust. 1 lit. b, pojawił się jednak pewien problem.

Związany on był z użytym sformułowaniem „szczególne działania”, które mogło budzić wątpliwość co do tego, jakie akty prawne powinny być przyjmowane w ramach ochrony konsumenta, zwłaszcza że termin „działanie” nie był wcześniej używany w prawie wspólnotowym<sup>170</sup>. Pomimo jego braku wydaje się, że zwrot ten (działanie) obejmował wszystkie instrumenty przewidziane w art. 189 Traktatu<sup>171</sup>. Z treści tego przepisu (art. 189) wynikało, że mogły to być zarówno akty o charakterze wiążącym<sup>172</sup>, jak i niewiążącym<sup>173</sup>. Tymczasem art. 129a stanowił, że Rada, postępując zgodnie z procedurą określoną w art. 189b i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmuje środki określone w ust. 1 lit. b. „Oznacza to, że do zagadnień ochrony konsumenta miała znaleźć zastosowanie procedura współdecyzji, która została wprowadzona przez Traktat z Maastricht w celu wzmocnienia roli Parlamentu Europejskiego w procesie tworzenia prawa wspólnotowego”<sup>174</sup>. Nie ulega więc wątpliwości, że komentowany art. 129a ust. 1 lit. b mógł być powoływany jako podstawa do wydawania wiążących aktów prawnych w zakresie ochrony konsumentów. Trzeba było jednak pamiętać, że wszelkie działania podejmowane w tym kierunku musiały przyczyniać się do wspierania i uzupełniania polityki realizowanej przez państwa członkowskie. To z kolei oznaczało, że środki

<sup>168</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *op.cit.*, s. 150. W tym miejscu warto wspomnieć, że na podstawie art. 129a wydano tylko jedną dyrektywę dotyczącą problematyki konsumenckiej (dyrektywa 98/6 dotycząca oznaczenia na towarze informacji o cenie, OJ L 80, 4 lipca 1998 r. ), kilka decyzji regulujących organizacyjne przedsięwzięcia sprzyjające umocnieniu pozycji konsumentów (m.in. *decision 3092/94 of European Parliament and of the Council of 7.12.1994 introducing a Community system of informaton on homeand leisure accidents*, OJ L 331/1, 21.12.1994; *decyzja 276/1999 dotycząca Action-plan promocji bezpieczeństwa korzystania z Internetu*, OJ L 33/1, 1999). Także orzecznictwo ETS nie wykorzystało cytowanego przepisu (mimo sugestii doktryny, H.W. Micklitz, [w:] Reich, Micklitz, *Europaisches Verbraucherrecht*, s.1153-1154) jako dostatecznej podstawy do zaaprobowania bezpośredniego horyzontalnego skutku dyrektyw. Jako podstawa wydawania licznych dyrektyw konsumenckich (mających na celu harmonizację prawa) był natomiast wykorzystywany art. 100a. E. Łętowska, *Europejskie prawo...*, s. 9.

<sup>169</sup> *Ibidem*, s. 151.

<sup>170</sup> Por. S. Weatherill, *EC Consumer Law and Policy*, London 1997, s. 24.

<sup>171</sup> *Ibidem*.

<sup>172</sup> Rozporządzenia, dyrektywy, decyzje.

<sup>173</sup> Zalecenia i opinie.

<sup>174</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *op.cit.*, s. 152.

wspólnotowe przewidziane na rzecz ochrony słabszych podmiotów mogły jedynie uzupełnić wysiłki władz krajowych<sup>175</sup>. Przyjęcie tego rozwiązania wiązało się również z brakiem kompetencji Komisji do interweniowania w tych dziedzinach, w których wszystkie państwa członkowskie lub większość z nich nie przewidywały dotąd swej aktywności<sup>176</sup>.

Dokonując analizy art. 129a należy zwrócić uwagę także na jego ust. 3<sup>177</sup>, w którym prawodawca europejski odniósł się do reguły minimalnej harmonizacji<sup>178</sup>. W praktyce przyjęcie tej regulacji wiązało się z tym, że państwa członkowskie, które chciały zapewnić konsumentom większy stopień ochrony niż ten przewidziany na szczeblu europejskim, musiały wprowadzać takie regulacje, które były zgodne z Traktatem.

Reasumując rozważania poczynione na gruncie art. 129a, należy stwierdzić, że pomimo wskazanych wątpliwości, które pojawiły się na jego tle, przepis ten odegrał ważną rolę w rozwoju europejskiego prawa konsumenckiego. Za przyczyną tej regulacji polityka ochrony konsumenta stała się odrębną i autonomiczną polityką prokonsumencką<sup>179</sup>. Takie, poniekąd nowe, podejście do zagadnień związanych z ochroną słabszych podmiotów zaowocowało przyjęciem kolejnego aktu prawa pierwotnego – Traktatu Amsterdamskiego<sup>180</sup> – który również miał istotne znaczenie w komentowanym zakresie. Przed wszystkim należy zaznaczyć, że działania podjęte przez prawodawcę europejskiego uwidocznione zostały w art. 153, który poszerzył zakres zainteresowań Wspólnoty w stosunku do art. 129a, o dodatkowe prawo do informacji, prawo do edukacji oraz prawo do organizowania się celem ochrony własnych interesów<sup>181</sup>. Ponadto w art. 153 ust. 2<sup>182</sup> zwrócono uwagę na wymagania kreowane przez politykę ochrony interesów konsumenta,

---

<sup>175</sup> *Ibidem*, s. 153.

<sup>176</sup> M. Jagielska, *op.cit.*, s. 206.

<sup>177</sup> Art. 129a ust. 3 „Środki przyjęte na podstawie ustępu 2 nie stanowią przeszkody dla Państwa Członkowskiego w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych. Środki te muszą być zgodne z niniejszym Traktatem. Są one notyfikowane Komisji”.

<sup>178</sup> Zob. na ten temat F. Wejman, F. Zoll, *Prawo ochrony konsumenta w okresie zmian. Uwagi w związku z niemiecko-polskim seminarium studenckim Kraków 7–11 maja 1997*, Kraków 1998, s. 14 i n.

<sup>179</sup> Por. J. Witkowska, Z. Wysokińska, *Integracja europejska. Rozwój rynków*, Warszawa–Łódź 2000, s. 221.

<sup>180</sup> Traktat Amsterdamski został podpisany dnia 2 października 1997 r. Wszedł w życie dnia 1 maja 1999 r., (Dz.Urz. UE.C 1997, Nr 340, s. 1).

<sup>181</sup> Art. 153 ust. 1 „Dążąc do popierania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, Wspólnota przyczynia się do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów, jak również wspiera ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu zachowania ich interesów”. Z treści tego przepisu wynika, że prawodawca europejski odniósł się w nim do interesów i praw konsumentów. Te pierwsze miały podlegać ochronie, natomiast te drugie miały być promowane.

<sup>182</sup> Art. 153 ust. 2 „Wymogi ochrony konsumentów są uwzględnione przy określeniu i urzeczywistnieniu innych polityk i działań Wspólnoty”.

które powinny być uwzględnione w definiowaniu i prowadzeniu działań także w ramach innych polityk europejskich<sup>183</sup>. Przyjęcie tego rozwiązania w dużym stopniu pozytywnie wpłynęło na ochronę konsumentów, która uzyskała szerszy zasięg, stając się swoistego rodzaju barometrem dla wszystkich działań podejmowanych na płaszczyźnie wspólnotowej<sup>184</sup>.

Jeśli chodzi o kwestię ochrony praw i interesów konsumentów należy dostrzec, że art. 153 ust. 3<sup>185</sup> nadal utrzymywał silne powiązanie między ideą Wspólnotowego Rynku i polityką ochrony konsumentów<sup>186</sup>. Zmiany, które zostały w przepisie tym wprowadzone dotyczyły użytych w nim sformułowań. W miejsce „działań szczególnych”, o których była mowa w art. 129a ust. 1 lit. b Traktatu z Maastricht, wprowadzono termin „środki”. Pomimo tej zmiany – na co szczególnie zwraca się uwagę w literaturze – art. 153 ust. 3 lit. b nie był zbyt często używany jako podstawa prawna, ochrona bowiem słabszego podmiotu była tematycznie powiązana z procesem tworzenia rynku wewnętrznego i dlatego też powoływano się na art. 95<sup>187</sup>. Analizując art. 153 ust. 3 lit. b, trzeba zwrócić uwagę, że prawodawca europejski posłużył się w nim środkami wspierającymi<sup>188</sup>, uzupełniającymi<sup>189</sup> i nadzorującymi<sup>190</sup> politykę prowadzoną przez poszczególne państwa członkowskie. Środki te miały być przyjmowane przez Radę zgodnie z procedurą współdecyzji i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym<sup>191</sup>. Tak więc widzimy, że w tym przypadku Traktat Amsterdamski powtórzył treść art. 129a. Również i reguła minimalnej harmonizacji pozostała w tym Traktacie bez zmian<sup>192</sup>.

Uwzględniając przedstawione powyżej regulacje prawne z zakresu ochrony konsumentów, należy stwierdzić, że w prawie wspólnotowym stworzone zostały mocne

<sup>183</sup> A. Wiewiórkowska-Domagalska, *op.cit.*, s. 33.

<sup>184</sup> Por. M. Nikolowa, *Historical Review of the Legal Basis for European Union Consumer Protection*, CLR 9-10, Toruń 1999, s. 234. Podaję za J. Maliszewska-Nienartowicz, *op.cit.*, s. 196.

<sup>185</sup> Art. 153 ust. 3 „Wspólnota przyczynia się do osiągnięcia celów określonych w ustępie 1 poprzez:  
a) środki, które przyjmuje na podstawie artykułu 95 w ramach urzeczywistniania rynku wewnętrznego;  
b) środki, które wspierają, uzupełniają i nadzorują politykę prowadzoną przez Państwa Członkowskie”.

<sup>186</sup> M. Jagielska, *op.cit.*, s. 209.

<sup>187</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *op.cit.*, s. 197.

<sup>188</sup> Środki wspierające odnosiły się do tego, co wypracowały państwa członkowskie.

<sup>189</sup> Środki uzupełniające dawały możliwość przyjęcia rozwiązań, które nie występowały w żadnym państwie członkowskim, ale musiały one być zgodne z celami polityki ochrony konsumenta.

<sup>190</sup> Środki nadzorujące dawały możliwość podjęcia przez instytucje wspólnotowe środków kontrolnych wobec państw członkowskich, np. w zakresie implementacji dyrektyw.

<sup>191</sup> Art. 153 ust. 4 „Rada, stanowiąc zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmuje środki określone w ustępie 3 lit. b)”.

<sup>192</sup> Art. 153 ust. 5 „Środki przyjęte na podstawie ustępu 4 nie stanowią przeszkody dla Państwa Członkowskiego w utrzymaniu lub ustanowieniu bardziej rygorystycznych środków ochronnych. Środki te muszą być zgodne z niniejszym Traktatem. Są one notyfikowane Komisji”.



fundamenty ochrony interesów ekonomicznych, zdrowia, bezpieczeństwa i możliwości uzyskania informacji przez słabsze podmioty. O ile w początkowej fazie działań Wspólnoty Europejskiej ochrona słabszego uczestnika rynku była tylko koniecznym skutkiem, „wypadkową”, wynikającą wyłącznie z działań adresowanych do „aktywnych uczestników rynku”, o tyle od przyjęcia Traktatu z Maastricht podnoszenie poziomu ochrony konsumentów stawało się w coraz większym stopniu autonomicznym celem działań organów wspólnotowych<sup>193</sup>. Ewolucja prawa konsumenckiego na etapie Wspólnoty odegrała więc ważną rolę w procesie kształtowania polityki ochrony konsumenta. W wyniku jednak wejścia w życie Traktatu z Lizbony<sup>194</sup> działania podejmowane dotychczas przez Wspólnotę zostały przekazane Unii Europejskiej, która stała się ich następcą prawnym.

Obecnie ochrona konsumentów została ujęta w Tytule XV, art. 169 TFUE<sup>195</sup>. Dokonując jego analizy dostrzeżemy, że treść ust. 1 w zasadzie pokrywa się z treścią art. 153 ust. 1 Traktatu Amsterdamskiego. Jedyna różnica dotyczy zmiany nazewnictwa ze „Wspólnoty” na „Unię”<sup>196</sup>. Mając na względzie to rozwiązanie, można stwierdzić, że kontynuacja działań na rzecz ochrony konsumentów zapoczątkowana we Wspólnocie stanowi dobre rozwiązanie w tej dziedzinie. Świadczy o tym przywiązanie szczególnej uwagi do prawa konsumenta do informacji, edukacji i organizowania się. Te trzy fundamentalne prawa mają przyczynić się do poprawy sytuacji słabszego uczestnika rynku. Dzięki odpowiedniej ilości informacji będzie on w stanie podejmować świadome decyzje odnośnie kupna towaru lub usługi. Aby jednak osiągnąć zadowalające rezultaty, konieczne okazuje się również promowanie edukacji, która uzupełnia prawo do informacji. Ostatni z tych elementów – samoorganizacja – wymaga zaś bardziej aktywnego, „interakcyjnego” udziału konsumentów przy podejmowaniu przez nich decyzji, co związane jest z pojawieniem się nowych warunków rynkowych<sup>197</sup>.

Kolejny ustęp art. 169 TFUE również nie uległ zasadniczej zmianie, powołując się bowiem na jego treść, zauważymy, że i w tym przepisie wskazano dwa sposoby realizacji celów związanych z ochroną konsumentów. Pierwszym są środki przyjmowane

---

<sup>193</sup> E. Łętowska, *Prawo umów...*, s. 21.

<sup>194</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., (Dz. Urz. UE z 2007 r. C306, s. 1). Traktat ten wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

<sup>195</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Traktat z Lizbony), Dz.Urz. UE.C 2008 Nr 115.

<sup>196</sup> Art. 169 ust. 1 „Dążąc do popierania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, Unia przyczynia się do ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów, jak również wspierania ich prawa do informacji, edukacji i organizowania się w celu zachowania ich interesów”.

<sup>197</sup> E. Łętowska, *Prawo umów...*, s. 18.

na podstawie art. 114 TFUE w ramach urzeczywistniania rynku wewnętrznego, a drugim środki, które wspierają, uzupełniają i nadzorują politykę prowadzoną przez państwa członkowskie<sup>198</sup>. Z konstrukcji tego przepisu, który jak widzimy stanowi kopię poprzedniej regulacji wynika, że w dalszym ciągu istnieją silne więzi pomiędzy kwestią rynku wewnętrznego i polityką ochrony konsumentów. Środki, o których mowa w art. 169 ust. 2 lit. b, przyjmowane są przez Parlament Europejski i Radę zgodnie ze procedurą współdecyzji i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym – art. 169 ust. 3<sup>199</sup>. Jedyna różnica pomiędzy tym przepisem, a art. 153 ust. 4 Traktatu Amsterdamskiego, związana jest z kompetencją prawodawczą, którą od momentu wejścia w życie Traktatu z Lizbony, Rada dzieli z Parlamentem Europejskim.

Jeśli chodzi o regułę minimalnej harmonizacji należy dodać, że i w tym zakresie nie wprowadzono żadnych zmian. Świadczy o tym treść art. 169 ust. 4 z którego wynika, że środki przyjęte na podstawie ust. 3 nie stanowią przeszkody w utrzymaniu lub ustanawianiu przez państwa członkowskie bardziej rygorystycznych środków ochronnych. Warunkiem *sine qua non* jest to, aby były one zgodne z Traktatami, a Komisja została o nich powiadomiona<sup>200</sup>.

Z analizy porównawczej art. 169 TFUE i art. 153 Traktatu Amsterdamskiego wynika, że ten pierwszy pominął w swoich postanowieniach kwestię odnoszącą się do uwzględniania interesów konsumentów w ramach innych polityk i działań Unii. Wydaje się, że zabieg ten był celowy, prawodawca europejski bowiem przeniósł wspomniany zapis do art. 12<sup>201</sup>, który zamieszczony został w Tytule II „Postanowienia ogólne”, dzięki czemu ma on zastosowanie do wszystkich części Traktatu, a tym samym stał się on bardziej czytelny.

Wśród wskazanych regulacji odnoszących się do problematyki konsumenckiej nie można zapomnieć o Karcie Praw Podstawowych<sup>202</sup>, która ma taką samą moc prawną

<sup>198</sup> Art. 169 ust. 2 „Unia przyczynia się do osiągnięcia celów określonych w ustępie 1 poprzez:

- a) środki, które przyjmuje na podstawie artykułu 114 w ramach urzeczywistnienia rynku wewnętrznego;
- b) środki, które wspierają, uzupełniają i nadzorują politykę prowadzoną przez Państwa Członkowskie”.

<sup>199</sup> Art. 169 ust. 3 „Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, przyjmują środki określone w ustępie 2 litera b)”.

<sup>200</sup> Art. 169 ust. 4 „Środki przyjęte na podstawie ustępu 3 nie stanowią przeszkody dla Państwa Członkowskiego w utrzymaniu lub ustanawianiu bardziej rygorystycznych środków ochronnych. Środki te muszą być zgodne z Traktatami. Są one notyfikowane Komisji”.

<sup>201</sup> Art. 12 „Wymogi ochrony konsumentów są uwzględnione przy określeniu i urzeczywistnieniu innych polityk i działań Unii”.

<sup>202</sup> Zob. na ten temat A. Bisztyga, *Europejska Konwencja Praw Człowieka a Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej – stan kompatybilności czy konkurencyjności?*, PPK 2011/Nr 3(7), s. 179–188.

jak Traktaty – art. 6 TUE<sup>203</sup>. Do zagadnień tych odnosi się ona w art. 38<sup>204</sup>, na podstawie którego powinno się zapewnić wysoki poziom ochrony konsumentów w politykach Unii. Na tle tego przepisu wyraźnie widać, że zasady w nim określone zostały oparte na art. 169 TFUE. Wobec tego bezsprzeczne jest, że osiągnięcie wskazanego celu (wysoki poziom ochrony konsumentów) możliwe jest, gdy „konsumencki punkt widzenia” zostanie wzięty pod uwagę przy opracowywaniu polityk unijnych i zastosowane zostaną środki, o których mowa w art. 169 ust. 2 TFUE.

Działania podejmowane na rzecz ochrony konsumentów to wieloetapowy proces, który rozpoczął się na płaszczyźnie Wspólnoty, a obecnie kontynuowany jest przez Unię Europejską. Początkowo wszelkiego rodzaju przedsięwzięcia skupiały się nie tyle na dążeniu do zapewnienia ochrony słabszym podmiotom, ile raczej na eliminacji ograniczeń swobodnego przepływu towarów i naruszeń zasad wolnej konkurencji na wspólnym rynku. Z upływem lat polityka ochrony konsumentów ulegała stopniowej ewolucji. Nastąpiło to w wyniku wprowadzenia do Traktatu z Maastricht odrębnego tytułu poświęconego tej problematyce. Również i kolejne etapy tych działań przynosiły nowe, a zarazem i ważne zmiany. Dotyczyły one przede wszystkim trzech praw konsumentów, tj. prawa do informacji, edukacji i organizowania się. Z analizy przepisów prawa pierwotnego (Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) wynika, że w dalszym ciągu na prawa te kładzie się szczególny nacisk. Nie ma w tym nic zaskakującego, skoro brak odpowiedniej informacji czy też niedoinformowanie, a także wiele innych okoliczności, może być przyczyną negatywnych następstw dla słabszego podmiotu uczestniczącego na rynku. W przedstawionych etapach ewolucji ochrony konsumentów nie można nie docenić programów i planów ochrony, które począwszy od 1975 roku stanowią wyznacznik kierunków działań mających na celu rozwój prawa konsumenckiego. Ich szczegółowe omówienie nastąpi w kolejnym punkcie tego rozdziału.

### **1.1.1. Programy i plany ochrony konsumenta w prawie unijnym**

Pierwsze kroki zmierzające do urzeczywistnienia jednolitej dla całej Wspólnoty polityki konsumenckiej podjęto na konferencji szefów państw i rządów w 1972 r.

---

<sup>203</sup> Traktat o Unii Europejskiej, (Traktat z Lizbony), Dz.Urz. UE.C 2008 Nr 115. Art. 6 ust. 1 „Unia uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej z 7 grudnia 2000 roku, w brzmieniu dostosowanym 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty. Postanowienia Karty w żaden sposób nie rozszerzają kompetencji Unii określonych w Traktatach. Prawa, wolności i zasady zawarte w Karcie są interpretowane zgodnie z postanowieniami ogólnymi określonymi w tytule VII Karty regulującymi jej interpretację i stosowanie oraz z należyty uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych postanowień”.

<sup>204</sup> Art. 38 „Unijne polityki powinny zapewniać wysoki poziom ochrony konsumentów”.

w Paryżu<sup>205</sup>. Efektem tego spotkania było m.in. powołanie, Urzędu Ochrony Środowiska i Konsumenta przez Komisję Europejską. Przełomowe jednak znaczenie w tej kwestii miał pierwszy program<sup>206</sup> dotyczący polityki ochrony i informowania konsumentów, wprowadzony rezolucją Rady – *Council Resolution on the Preliminary Programme of the European Economic Community for Consumer Protection and Information Policy*<sup>207</sup> – 14 kwietnia 1975 roku<sup>208</sup>. Szczególną uwagę zwrócono w nim na pięć fundamentalnych praw konsumenta, które zakładano zrealizować w ciągu czterech lat. Zaliczono do nich: prawo do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa<sup>209</sup>, prawo do ochrony interesów ekonomicznych<sup>210</sup>, prawo do wynagrodzenia wyrządzonych szkód<sup>211</sup>, prawo do informacji i edukacji<sup>212</sup> oraz prawo do reprezentacji<sup>213</sup>. Wdrożenie tych postanowień spowodowało w praktyce pewne trudności, co związane było z koniecznością podjęcia wielu działań. „Konsumentom mieli być bowiem postrzegani jako grupa, której wspólne interesy należy chronić. To z kolei wiązało się z przeprowadzeniem licznych reform m.in. w sądownictwie oraz w dziedzinie edukacji i informacji”<sup>214</sup>.

Po upływie wspomnianego czteroletniego okresu okazało się, że nie udało się w pełni sfinalizować wszystkich założeń pierwszego programu. Postanowiono więc

---

<sup>205</sup> Zob. J. Ramsay, *Consumer Protection: Text and Materials*, London 1989, s. 57 i n. Zob. także P. Smith, D. Swann, *Protecting the Consumer: an Economic and Legal Analysis*, Oxford 1979, s. 130.

<sup>206</sup> O.J. C 92/1 z 25.04.1975 r.

<sup>207</sup> Dz.U. WE nr C-92, 1975.

<sup>208</sup> J. Węgrzyn, *Zasada ochrony konsumentów a zasada wolności działalności gospodarczej w świetle przepisów Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, PPiA LXXXII, Wrocław 2010, s. 207.

<sup>209</sup> W dążeniu do realizacji tego prawa postulowano, aby na rynku znajdowały się wyłącznie produkty i usługi nie zagrażające życiu i zdrowiu konsumentów. W rzeczywistości oznaczało to konieczność stworzenia odpowiednich wymogów bezpieczeństwa i informowania słabszych podmiotów o ewentualnym ryzyku wynikającym z użytkowania „dóbr” dostępnych na rynku.

<sup>210</sup> Osiągnięcie tego celu miało nastąpić poprzez wprowadzenie zakazów stosowania czynów nieuczciwej konkurencji oraz niekorzystnych warunków umów. Ponadto postulowano także dążenie do poprawy jakości towarów i usług z uwzględnieniem ochrony środowiska.

<sup>211</sup> Realizacja tego celu miała nastąpić poprzez zapewnienie szybkiej, taniej i łatwo dostępnej procedury dochodzenia roszczeń. Równocześnie konsumenci mieli mieć możliwość dostępu do odpowiedniej pomocy prawnej przy składaniu skarg w związku z krzywdami lub szkodami wynikłymi z nabycia wadliwych towarów lub korzystania z niezadowolających usług.

<sup>212</sup> Działania w dziedzinie informacji miały zapewnić konsumentom dostęp do rzetelnej informacji odnośnie do właściwości produktu, zasad jego bezpiecznego użytkowania oraz procedury reklamacyjnej w przypadku wadliwego produktu.

<sup>213</sup> Działania podejmowane na rzecz ostatniego celu koncentrowały się wokół zapewnienia konsumentom możliwości konsultacji i prezentowania swojego stanowiska we wszystkich sprawach, które ich dotyczą. Miało to następować za pośrednictwem organizacji zajmujących się ochroną i informowaniem konsumentów.

<sup>214</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Programy ochrony konsumenta w prawie Wspólnot Europejskich*, SE 4/2003, s. 105.

kontynuować je w drugim programie konsumenckim<sup>215</sup>, w którym rozszerzono ich zakres na inne obszary, a w szczególności na politykę przemysłową, rolną i dotyczącą konkurencji<sup>216</sup>. Do pięciu praw podstawowych dodano ochronę konsumenta w dziedzinie usług<sup>217</sup>, podkreślając, że powinny mieć one odpowiednią jakość. Oprócz tego zwrócono również uwagę na zagadnienie cen towarów i usług, które ma dla konsumentów duże znaczenie w szczególności w okresach wysokiej inflacji<sup>218</sup>. Duży nacisk położono także na dialog między przedsiębiorcami i konsumentami, aby stworzyć tym drugim możliwość wpływu na decyzje rynkowe, które ich bezpośrednio dotyczą<sup>219</sup>.

Trzeci program<sup>220</sup> przygotowano w 1985 roku. W dokumencie tym przeprowadzono analizę osiągnięć<sup>221</sup> Wspólnoty w dziedzinie ochrony konsumentów oraz przyczyn<sup>222</sup>,

---

<sup>215</sup> Drugi plan konsumencki został przyjęty 19 maja 1981 roku. O.J. C 133 z 3.06.1981 r.

<sup>216</sup> M.A. Dausés, M. Sturm, *Prawne podstawy ochrony konsumenta na wewnętrznym rynku Unii Europejskiej*, KPP 1997, z. 1, s. 36.

<sup>217</sup> Zob. J.W. Bridge, D. Lasok, *Law and Institutions of the European Union*, London 1994, s. 728.

<sup>218</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Programy ochrony konsumenta...*, s. 106.

<sup>219</sup> Zob. R. Stefanicki, *Ochrona konsumenta w świetle ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej*, Kraków 2006, s. 20.

<sup>220</sup> Za taki uważa się rezolucję, na podstawie której Rada przyjęła Komunikat Komisji Europejskiej z 4 lipca 1985 roku w sprawie nowego impulsu dla polityki ochrony konsumentów. COM (85) 314 final.

<sup>221</sup> Do osiągnięć Wspólnoty w dziedzinie ochrony konsumentów zalicza się „przyjęcie przez Radę czterech głównych propozycji, wynikających bezpośrednio z dwóch programów dotyczących polityki ochrony i informowania konsumentów. Chodzi tu o dyrektywę Rady 84/450/EWG z 10 września 1984 r. w sprawie reklamy wprowadzającej w błąd (O.J., L 250, 19.09.1984), dyrektywę Rady 85/374/EWG z 25 lipca 1985 r. o odpowiedzialności za produkt wadliwy (O.J., L 210, 07.08.1985), dyrektywę rady 85/577/EWG z 20 grudnia 1985 r. w sprawie ochrony konsumentów w umowach zawieranych poza siedzibą przedsiębiorstwa (O.J., L 37, 31.12.1985), dyrektywę Rady 87/102/EWG z 22 grudnia 1986 r., w sprawie harmonizacji ustaw i przepisów wykonawczych państw członkowskich dotyczących kredytów konsumenckich (O.J., L 42, 12.02.1987)”. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Programy ochrony konsumenta...*, s. 107. Zob. także, S. Weatherill, *op.cit.*, s. 21.

<sup>222</sup> „Komisja Europejska wskazała na cztery przyczyny, które przesądziły o tak niewielkim postępie w dziedzinie ochrony konsumenta. Za główną przeszkodę uznano głęboką recesję ekonomiczną występującą w mijającej dekadzie. Rządy państw członkowskich oraz przedstawiciele przemysłu zachowali rezerwę w stosunku do programów ochrony konsumenta, wskazując, że koszty ich realizacji stanowiłyby dodatkowy ciężar finansowy. Przyczyną przyjęcia niewielkiej liczby aktów wspólnotowych dotyczących ochrony konsumentów było także przeświadczenie państw członkowskich, że większość tych zagadnień należy do ich wyłącznej kompetencji i w związku z tym nie powinny być regulowane na poziomie Wspólnoty. Ten argument był podnoszony zwłaszcza wówczas, gdy Komisja przygotowywała propozycję aktów prawnych w dziedzinie ochrony interesów ekonomicznych. Kolejny problem, który wiązał się z przyjmowaniem wspólnotowych aktów prawnych w tej dziedzinie to wymóg jedności przewidziany w przepisach art. 100 i 235 Traktatu rzymskiego (...). Ostatnią przyczyną, która przesądziła o niewielkim postępie w dziedzinie ochrony konsumenta, była tzw. pionowa harmonizacja. Polegała ona na przedstawieniu przez Komisję propozycji, które koncentrowały się na określeniu standardów technicznych tylko dla pewnych grup produktów, np. dla kosmetyków. Prowadziło to do przyjmowania dużej liczby aktów prawnych, co nie tylko spowolniło cały proces legislacyjny, ale również utrudniło orientację we wszystkich obowiązujących przepisach”. *Ibidem*, s. 108.

z których powodu nie udało się zrealizować wszystkich postanowień<sup>223</sup>. W porównaniu z poprzednimi programami przyjętymi w 1975 i 1981 roku, trzeci program nie przywiązywał dużej uwagi do pięciu podstawowych praw konsumentów. Obejmował on m.in. „konieczność standaryzacji produktów wspólnotowych w celu zagwarantowania wysokiego poziomu jakościowego produktów, w drodze określania standardów i norm technicznych”<sup>224</sup>.

Kolejny plan<sup>225</sup> obejmował lata 1990–1992<sup>226</sup>. Głównym jego założeniem była ochrona konsumenta w czterech obszarach zainteresowania, do których zaliczono: reprezentację<sup>227</sup>, informację<sup>228</sup>, bezpieczeństwo<sup>229</sup> oraz transakcje z udziałem konsumentów<sup>230</sup>. W celu realizacji tych założeń zapowiedziano przygotowanie kilku ważnych

<sup>223</sup> *Ibidem*, s. 107.

<sup>224</sup> C. Banasiński, *Standardy Wspólnotowe w Polskim Prawie Ochrony Konsumenta*, Warszawa 2004, s. 17.

<sup>225</sup> Od 1990 do 2001 roku we Wspólnocie przyjmowano już nie programy, ale plany działania opracowywane przez Komisję z reguły na okres trzech lat.

<sup>226</sup> COM (90) 98 final, 3.05.1990 r.

<sup>227</sup> „Działania podejmowane w celu wzmocnienia reprezentacji konsumentów skupiały się wokół trzech zagadnień. Po pierwsze, kontynuacji rozwoju Doradczej Rady Konsumentckiej, do której działań zaliczono m.in. wyrażanie opinii na temat projektów aktów prawnych dotyczących problematyki konsumentckiej. Po drugie, konieczności podejmowania działań mających na celu techniczne i finansowe wsparcie organizacji konsumentckich, zwłaszcza w południowej Europie i Irlandii. Po trzecie, stworzenie odpowiednich struktur potrzebnych do dialogu między przedsiębiorcami a konsumentami”, J. Maliszewska-Nienartowicz, *Ewolucja ochrony konsumenta...*, s. 140.

<sup>228</sup> Informacja konsumentcka to kolejny obszar, na który zwrócono uwagę we Wspólnocie. Komisja w realizacji tego celu określiła trzy kierunki działań, do których zaliczyła:

1. Usługi informacyjne - „dla polepszenia informacji konsumentckiej o cenach, służbach konsumentckich i gwarancjach utworzone zostały we współpracy z państwami członkowskimi cztery centra informacji i poradnictwa. Ich siedziby znajdują się na terenach przygranicznych w Luksemburgu (rejon Wielkiego Księstwa Luksemburgu), w Lille (dla regionu pñ.-wsch. Anglii i pñd.-zach. Belgii), w Gronau (dla pñ.-wsch. Holandii i pñ.-wsch. Nadrenii) i w Barcelonie (dla regionu pñd.-wsch. Hiszpanii i pñd.-zach. Francji). M.A. Dausés, M. Sturm, *op.cit.*, s. 37.
2. Zapewnienie odpowiedniej przejrzystości sprzedaży towarów i usług (odpowiednie etykietowanie produktów).
3. Testy porównawcze towarów i usług. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Ewolucja ochrony konsumenta...*, s. 141.

<sup>229</sup> Czwarły plan odnośnie bezpieczeństwa konsumentckiego przewidywał kontynuację działań służących pełnej implementacji dyrektywy Rady 85/374/EWG z dnia 25 lipca 1985 r. o odpowiedzialności za wadliwe produkty (O.J., L 210/29, 7.08.1985 r.). W tym celu została przyjęta dyrektywa rady 92/59 z dnia 29 czerwca 1992 r. o powszechnym bezpieczeństwie produktów (O.J., L 228, 11.08.1992 r.). Obecnie jest to dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów (O.J., L 11/4, 3.12.2002).

<sup>230</sup> Do działań związanych z transakcjami konsumentckimi zaliczono kwestię ochrony interesów ekonomicznych konsumentów oraz kwestię ich dostępu do wymiaru sprawiedliwości. W przypadku pierwszego zagadnienia, Komisja zwróciła w nim szczególną uwagę na klauzule umowne, które powinny zostać ujednolicone na płaszczyźnie Wspólnoty. Osiągnięcie tego celu miało nastąpić w drodze przyjęcia dyrektywy w sprawie nieuczciwych klauzul umownych w umowach zawieranych z konsumentami. Ponadto, Komisja zgłosiła także potrzebę opracowania projektu dyrektywy o ochronie konsumenta w umowach zawieranych na odległość, ze względu na permanentny postęp nowych form sprzedaży. W drugim przypadku, Komisja odniosła się do poprawy warunków dostępu konsumentów do wymiaru

projektów dyrektyw dotyczących m.in. reklamy porównawczej, ogólnego bezpieczeństwa produktów, nieuczciwych klauzul w umowach konsumenckich, sprzedaży na odległość oraz tzw. *timeshaingu*.

Drugi trzyletni plan działania Komisji w zakresie polityki konsumenckiej przyjęto na lata 1993–1995<sup>231</sup>. Do najistotniejszych jego celów zaliczono: wzmocnienie informacji konsumenckiej<sup>232</sup>, rozszerzenie reprezentacji konsumentów<sup>233</sup>, ułatwienie rozstrzygnięcia sporów i dostępu do wymiaru sprawiedliwości<sup>234</sup>, przystosowanie usług finansowych do potrzeb konsumentów<sup>235</sup>, przygotowanie nowych etapów<sup>236</sup>. Oprócz wskazanych założeń w planie tym zapowiedziano również opracowanie dwóch Zielonych Ksiąg: o dostępie konsumentów do wymiaru sprawiedliwości oraz warunkach gwarancji i serwisie towarzyszącym umowie sprzedaży<sup>237</sup>.

---

sprawiedliwości, który w wielu państwach członkowskich jest zbyt kosztowny i długotrwały. Dużą wagę w tej kwestii przywiązano także do możliwości wniesienia grupowego powództwa o odszkodowanie. Zob. szerzej *ibidem*, s. 144 i n.

<sup>231</sup> COM (93) 378 final 28.07.1993 r.

<sup>232</sup> Działania podejmowane na rzecz wzmocnienia informacji konsumenckiej koncentrowały się głównie na poparciach prowadzonych przez organizacje konsumenckie programów edukacyjnych. Zakładano, że zostaną opublikowane przewodniki związane z tworzeniem rynku wewnętrznego w układzie branżowym lub krajowym, które następnie zostaną rozpowszechnione w obrębie Wspólnoty. „Niezależnie od tej inicjatywy będzie rozwijana sieć ośrodków międzygranicznej informacji konsumenckiej. Sześć z nich już powstało (W Lille, Luksemburgu, Barcelonie, Gronau, Aix-la-Chapelle/Eupen/Heerlen i Vale du Ale), a pozostałe cztery mają zostać otwarte w Marsylii-Turin, Flensburgu, Kahl i Vitorii. Mają być więc one zlokalizowane w rejonach przygranicznych, a ich zadaniem jest dostarczenie informacji o ofertach, cenach i obowiązującym ustawodawstwie oraz wszelkich innych praktycznych wiadomości na temat danego regionu, leżącego po obu stronach granicy”. *Ibidem*, s. 180.

<sup>233</sup> W zakresie reprezentacji konsumentów, Komisja zapowiedziała zmiany w działalności Konsumenckiej Rady Konsultacyjnej, która miała stać się organem o szerokim zakresie działania. Jej rola ograniczała się bowiem tylko do doradztwa. Zob. szerzej *ibidem*.

<sup>234</sup> Zgodnie z pkt 35 planu (COM (93) 378 final, Brussels, 28.07.1993), w Raporcie Sutherlanda podkreślono znaczenie dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla funkcjonowania rynku wewnętrznego. Wskazano w nim (raport), że różnice w kulturze prawnej państw członkowskich czynią niezwykle trudnym ujednoczenie ich systemów prawa cywilnego, ale podmioty działające na rynku coraz bardziej będą potrzebowały dostępu do wymiaru sprawiedliwości w innych państwach członkowskich. Podkreśla się wzrost liczby sporów o charakterze transgranicznym z udziałem konsumentów. Raport zaleca sprawdzenie warunków dostępu do wymiaru sprawiedliwości we Wspólnocie i proponuje rozwiązania w celu zapewnienia skutecznej ochrony praw konsumentów, w tym stworzenie pozasądowych procedur pojednawczych i umożliwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości organizacjom konsumenckim.

<sup>235</sup> Przystosowanie usług finansowych do potrzeb konsumentów dotyczyło usług bankowych, ubezpieczenia i papierów wartościowych. W punkcie 41 planu Komisja zwróciła uwagę, że skuteczność środków transgranicznych jest priorytetem dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Oprócz tego duże znaczenie przywiązano do kwestii związanej z: odpowiedzialnością za korzystanie z kart bankowych, przejrzystością ofert na rynku kredytów hipotecznych i sprawnym dokonywaniem przez klientów transakcji bankowych z domu za pośrednictwem łącz telefonicznych.

<sup>236</sup> Przygotowanie nowych etapów związane było z podjęciem działań w kierunku zapewnienia jednolitych warunków gwarancji, aby w ten sposób zachęcić konsumentów do dokonywania transakcji transgranicznych.

<sup>237</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Programy ochrony konsumenta...*, s. 111.

Trzeci trzyletni plan działania przyjęty na lata 1996–1998<sup>238</sup> stanowił kontynuację założeń, których nie udało się zrealizować w poprzednich planach. Ze względu na opóźnienie w ich realizacji, Komisja nie przewidziała w nowym planie projektów aktów prawnych. Szczególną uwagę poświęcono, m.in. poprawie informacji i edukacji konsumentów<sup>239</sup>, ochronie konsumentów w zakresie usług finansowych oraz użyteczności publicznej<sup>240</sup>, podjęciu środków służących wzmocnieniu zaufania konsumentów do artykułów żywnościowych<sup>241</sup>, wzmocnieniu i rozszerzeniu reprezentacji konsumentów, wsparciu dla państw Europy Środkowej i Wschodniej<sup>242</sup> w rozwijaniu ich polityk konsumenckich<sup>243</sup>.

Kolejny etap działań przypadł na lata 1999–2001<sup>244</sup>. Obejmował on swoim zakresem trzy podstawowe płaszczyzny działań: wzmocnienie głosu konsumentów na forum Wspólnoty<sup>245</sup>, podniesienie poziomu zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów<sup>246</sup>, pełne

<sup>238</sup> COM (95) 519 final 31.10.1995 r.

<sup>239</sup> Poprawa informacji i edukacji konsumentów jest możliwa dzięki odpowiednim działaniom edukacyjnym, które mają na celu rozwinąć wiedzę konsumentów. Jest to bardzo istotna kwestia, ponieważ w dobie postępu technicznego i technologicznego szczególne znaczenie mają te działania, które umożliwiają konsumentom korzystanie z różnych rozwiązań związanych z powstaniem społeczeństwa informacyjnego.

<sup>240</sup> Ochrona konsumentów w zakresie użyteczności publicznej to nowy obszar działania Wspólnoty (choć Komisja stwierdziła, że podjęła już wysiłki w kierunku tego rodzaju usług), który koncentrować się miał na podnoszeniu efektywności tego rodzaju usług i obniżaniu ich cen. „Ponadto Komisja miała na uwadze poprawę jakości tych usług i zapewnienie konsumentom odpowiednich gwarancji z nimi związanych”. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Ewolucja ochrony konsumenta...*, s. 187.

<sup>241</sup> Wzmocnienie zaufania konsumentów do artykułów żywnościowych związane było z zapewnieniem bezpieczeństwa żywności znajdującej się na rynku. Chodziło głównie o poprawę skuteczności bezpieczeństwa żywności, etykietowanie produktów żywnościowych oraz rozszerzenie zakresu odpowiedzialności za produkt w taki sposób, aby objąć nią producentów.

<sup>242</sup> Wsparcie państw Europy Środkowo-Wschodniej w rozwijaniu ich polityk konsumenckich to zupełnie nowe założenie, które Komisja podjęła w celu przygotowania tych państw do przystąpienia do Unii Europejskiej, zwłaszcza że ustawodawstwo konsumenckie pozostaje tam zbyt rozproszone, brakuje koordynacji a przez to spójności, często też uzależnia się je od innych celów; ponadto w wielu przypadkach brak jest skutecznego wykonywania obowiązujących przepisów. *Ibidem*, s. 190.

<sup>243</sup> E. Łętowska, *Europejskie prawo...*, s. 23.

<sup>244</sup> COM (98) 696 final.

<sup>245</sup> Wzmocnienie głosu konsumentów na forum Wspólnoty wiązało się z uszczegółowieniem dotychczasowych działań podejmowanych w tym kierunku. Chodziło m.in. o wspieranie naukowej, organizacyjnej jak i finansowej działalności narodowych i ponadnarodowych organizacji konsumenckich, organizowanie szkoleń dla członków tych organizacji, a także dla prawników. Uruchomienie gorącej linii telefonicznej, dzięki której organizacje konsumenckie będą mogły zwracać się do Komisji z prośbą o wyjaśnienie wątpliwości. Oprócz tego, dużą uwagę przywiązano do rozwoju sieci Euroguichets (centrów informacji konsumenckiej), a także dialogu między konsumentami a przedsiębiorcami. Por. M. Jagielska, *op.cit.*, s. 211.

<sup>246</sup> Drugi z priorytetów działania koncentrował się na dwóch kwestiach: zapewnieniu sprawnego systemu rozwiązywania zagrożeń dla zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów oraz konsolidacji prac istniejących komitetów naukowych w celu poprawy ich skuteczności. Aby urzeczywistnić te założenia Komisja przedsięwzięła odpowiednie działania służące przygotowaniu propozycji dyrektywy o oznakowaniu produktów żywnościowych. Przygotowała także nowelizację dyrektywy o alergenach oraz o higienie.



respektowanie ekonomicznych interesów konsumentów<sup>247</sup>. Ponadto ważnym uzupełnieniem tego planu zarówno od strony merytorycznej, jak i finansowej, było przyjęcie Decyzji Rady i Parlamentu Europejskiego 283/1999/WE z 25 stycznia 1999 roku w sprawie ustanowienia ogólnych ram dla działań Wspólnoty na rzecz konsumentów<sup>248</sup> oraz Rezolucji Rady z 28 czerwca 1999 roku dotyczącej wspólnotowej polityki ochrony konsumenta w latach 1999–2001<sup>249</sup>.

Po upływie trzyletniego okresu obowiązywania poprzedniego planu działania, Komisja przyjęła Komunikat skierowany do Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Ekonomicznego i Społecznego oraz Komitetu Regionów o strategii polityki konsumenciej na lata 2002–2006<sup>250</sup>. Celami, które Komisja uznała za priorytetowe były: wysoki wspólny poziom ochrony konsumenta<sup>251</sup>, efektywne wdrażanie przepisów prawnych służących tej ochronie<sup>252</sup>, a także włączenie organizacji konsumenckich w realizację polityk Unii Europejskiej<sup>253</sup>.

W najnowszym planie przyjętym na lata 2007–2013 Komisja zdecydowała, że będzie realizować trzy główne zadania, do których zaliczyła:

- ✓ wzmocnienie pozycji konsumentów UE poprzez rzetelne informowanie oraz zwiększanie przejrzystości rynku i zaufania, którego źródłem jest skuteczna ochrona konsumentów;
- ✓ zwiększenie dobrobytu konsumentów w odniesieniu do cen, wyboru, jakości i bezpieczeństwa. Dobrobyt konsumentów leży u podstaw dobrze funkcjonujących rynków;

<sup>247</sup> Ostatni z priorytetów planu kładł główny akcent na usługi finansowe na rynku wewnętrznym, na wzmocnienie zaufania do wspólnej waluty (euro), oraz popularyzację elektronicznych środków płatniczych jako sposobu finansowania transakcji zawieranych przez konsumentów. W osiągnięciu tych założeń Komisja przygotowała projekt dyrektywy o elektronicznych pieniądzach i dyrektywy o usługach finansowych dla konsumentów w umowach zawieranych na odległość. Oprócz tego, w planie zwrócono także dużą uwagę na nadzór Komisji nad implementacją przez państwa członkowskie dyrektyw konsumenckich. Rozważono także możliwość powołania Europejskiego Rzecznika Praw Konsumentów.

<sup>248</sup> O.J. L 34, 9.02.1999 r. Zob. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Ewolucja ochrony konsumenta...*, s. 211 i n.

<sup>249</sup> O.J. C 206/01, 1999 r. *Ibidem*.

<sup>250</sup> COM (2002) 208 final.

<sup>251</sup> Pierwszy z celów nowej strategii obejmował zadania w zakresie bezpieczeństwa usług, eliminacji nieuczciwych praktyk rynkowych, usług powszechnego użytku.

<sup>252</sup> Drugi cel miał zostać osiągnięty poprzez „informację dostarczaną różnymi kanałami, wzmocnienie kooperacji między organami wewnętrznymi państw UE zajmującymi się polityką konsumencką, rozwojem pozasądowych sposobów rozstrzygania sporów”. E. Łętowska, *Europejskie prawo...*, s. 24. Zob. szerzej, J. Maliszewska-Nienartowicz, *Ewolucja ochrony konsumenta...*, s. 235 i n.

<sup>253</sup> Realizacja ostatniego celu miała nastąpić poprzez zapewnienie odpowiednich możliwości organizacyjnych i środków finansowych, aby organizacje realnie uczestniczyły w tworzeniu polityki konsumenckiej i działaniach organizatorskich na rzecz konsumentów. E. Łętowska, *Europejskie prawo...*, s. 25.

- ✓ skuteczną ochronę konsumentów przed poważnymi zagrożeniami<sup>254</sup>.

Aby zrealizować wyżej wymienione cele, działania polityki konsumenckiej podjęte zostały w pięciu priorytetowych obszarach skoncentrowanych na:

- ✓ lepszym monitorowaniu rynków konsumenckich oraz krajowych polityk konsumenckich<sup>255</sup>;
- ✓ lepszych regulacjach prawnych w dziedzinie ochrony konsumentów<sup>256</sup>;
- ✓ lepszych środkach egzekwowania prawa i dochodzenia roszczeń<sup>257</sup>;

---

<sup>254</sup> COM (2007) 99 final.

<sup>255</sup> Do realizacji pierwszego priorytetu konieczne jest podjęcie odpowiednich działań mających na celu opracowanie narzędzi monitoringu i wskaźników, pozwalających na dokonywanie oceny funkcjonowania rynku z punktu widzenia słabszych podmiotów. W związku z tym zostaną opracowane wskaźniki i statystyki w następujących dziedzinach odnoszących się do: poziomu transgranicznego handlu na rynkach B2C (przedsiębiorca–konsument), zbieżności/rozbieżności cen, zgodności z prawem, zaufania, skarg konsumentów, cen, dostępu i satysfakcji. Ponadto podjęte zostaną działania zmierzające do poszerzenia wiedzy na temat zachowań konsumentów, w szczególności na temat racjonalnego dokonywania wyborów konsumenckich, wpływu nowych technologii i praktyk handlowych. *Ibidem*.

<sup>256</sup> Realizacja drugiego priorytetu ma na celu przegląd dotychczasowych regulacji prawnych w dziedzinie ochrony konsumentów oraz ich unowocześnienie. Wstępne ustalenia Komisji i dostępne opcje zostały przedstawione w Zielonej Księdze w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta, przyjętej w dniu 8 lutego 2007 r. Komisja realizując wskazane założenie, zajmie się również trudnościami specyficznymi dla konkretnych dyrektyw. Dotyczyć to będzie zmian dokonanych w dyrektywie 94/47/WE o *Timesharingu*. Ponadto kontynuowane będą prace zmierzające do przyjęcia wniosku dotyczącego nowej dyrektywy w sprawie kredytów konsumenckich. Komisja przedłoży także sprawozdanie na temat dyrektywy 2002/65/WE dotyczącej sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość oraz dyrektywy dotyczącej ogólnego bezpieczeństwa produktów (GPSD). Oprócz wskazanych przedsięwzięć, Komisja będzie w dalszym ciągu współfinansowała działalność operacyjną organizacji konsumenckich na poziomie UE. Europejska Grupa Konsultacyjna ds. Konsumentów (ECGG) w dalszym ciągu będzie stanowiła dla Komisji główne forum dla konsultacji krajowych i europejskich organizacji konsumenckich; jednocześnie Komisja będzie współpracowała z wyspecjalizowanymi grupami i forami takimi jak: panel użytkowników FIN-USE oraz podgrupy ECGG ds. finansowych i ds. konkurencji. Ponadto Komisja będzie wspierała krajowe organizacje, w szczególności te z nowych państw członkowskich poprzez organizowanie dla nich szkoleń dotyczących podstawowych umiejętności (zarządzanie, lobbing, prawo konsumenckie) oraz bardziej specjalistycznych zagadnień. *Ibidem*.

<sup>257</sup> W ramach trzeciego priorytetu, Komisja będzie kontynuowała współpracę z państwami członkowskimi w celu osiągnięcia terminowej i jednolitej transpozycji dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk rynkowych. System nadzoru rynku i wczesnego ostrzeżenia (RAPEX) będzie wciąż rozwijany ze względu na rosnącą ilość spraw. Komisja będzie nadal wspierała Europejską Sieć Bezpieczeństwa Produktów oraz współfinansowała wspólne działania z udziałem krajowych organów odpowiedzialnych za wdrażanie prawa, mające na celu określenie najlepszych praktyk w istniejących systemach nadzoru rynku. W kwestii dochodzenia roszczeń, Komisja wzmocni system monitorowania oraz będzie zachęcała do korzystania z istniejących zaleceń, które zawierają szereg minimalnych gwarancji odnoszących się do alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów (ADR). W 2007 r. Komisja przedstawi sprawozdanie na temat dyrektywy 98/27/EC (w sprawie nakazów zaprzestania szkodliwych praktyk) i rozpocznie proces publicznych konsultacji dotyczących jej wpływu. Komisja przeprowadzi analizę sytuacji, a także rozważy podjęcie działań w dziedzinie dochodzenia roszczeń zbiorowych konsumentów zarówno w odniesieniu do przepisów ochrony konsumentów, jak i w odniesieniu do naruszeń unijnych przepisów antymonopolowych, zgodnie z Zieloną Księgą z 2005 r. w sprawie prywatnych powództw o odszkodowanie. *Ibidem*.

- ✓ lepszym informowaniu i edukowaniu konsumentów<sup>258</sup>;
- ✓ konsumentach w centrum innych polityk i regulacji UE<sup>259</sup>.

Programy i plany działania Komisji Europejskiej odegrały (i dalszym ciągu odgrywają) ważną rolę w ewolucji polityki ochrony konsumentów, ponieważ stały się one wyznacznikiem kierunków działań podejmowanych w tym obszarze. Z analizy ich postanowień wynika, że Komisja bardzo często przywiązywała uwagę do tych samych uprawnień konsumentów. Nie oznaczało to jednak braku skuteczności przedsięwziętych działań, w kolejnych bowiem latach były one bardziej uszczegółowiane i różniły się między sobą. Słusznie zwróciła na to uwagę E. Łętowska, wskazując, że „wielość, a nawet powtarzalność wielu kwestii w rozmaitych dokumentach, programach i narzędziach, mimo że przytłacza swymi rozmiarami, ma głęboki sens: kształtuje świadomość stykających się z tymi dokumentami. Są to przeważnie urzędnicy i administratorzy, osoby odpowiedzialne za kształtowanie ustawodawstwa i praktyki gospodarczej państw-członków UE”<sup>260</sup>. W treści postanowień planów i programów działania oprócz wskazanych wcześniej uprawnień przewidzianych na rzecz słabszych podmiotów znajdujemy także zapowiedź kolejnych dyrektyw konsumenckich, które przyczyniły się (i dalej przyczyniają się) do podnoszenia standardów ochrony konsumentów. Aby stało się to jednak

<sup>258</sup> Działania służące realizacji czwartego priorytetu dotyczyć będą współfinansowania i zarządzania Siecią Europejskich Centrów Konsumenckich (ECC-Net) we współpracy z państwami członkowskimi. Komisja będzie zachęcała do rozwijania nowych modułów przeznaczonych do kształcenia dorosłych, a także aktualizowania istniejących tak, by zostały objęte wszystkie główne kwestie związane z polityką konsumencką. *Ibidem*.

<sup>259</sup> Do realizacji ostatniego priorytetu, Komisja postanowiła, że przyjmie Zieloną Księgę w sprawie detalicznych usług finansowych oraz Białą Księgę w sprawie kredytów hipotecznych. Komisja podda analizie przeszkody, na które napotykają konsumenci przy otwieraniu, zamykaniu lub przenoszeniu rachunków bankowych i zajmie się kwestią problemów związanych z konkurencją na bankowym rynku detalicznym. W dziedzinie usług użyteczności publicznej Komisja w dalszym ciągu będzie zmierzała do wzmocnienia pozycji konsumentów i ich ochrony. W sektorze transportu lotniczego zajmie się (Komisja) prawami pasażerów o ograniczonej sprawności ruchowej. Komisja przyjmie również kartę konsumentów energii. Ponadto będzie ona (Komisja) pracowała nad zapewnieniem lepszej koordynacji problemów i priorytetów poszczególnych polityk realizowanych w dziedzinie bezpieczeństwa innego niż żywnościowe (tj. polityka konsumencka, zdrowotna, polityka w dziedzinie przedsiębiorstw i przemysłu, polityka w dziedzinie środowiska, polityka transportowa) oraz bezpieczeństwa ogólnego (np. transport lotniczy). We współpracy z Europejską Grupą Konsultacyjną ds. Konsumentów (ECGG), Komisja będzie w dalszym ciągu zapewniała udział konsumentów we wszystkich istotnych grupach politycznych. Rozważy także, w jaki sposób aktywniej zaangażować wszystkie strony, których dotyczy polityka konsumencka, w konsultacje organizowane w ramach innych polityk UE na temat wniosków mających istotny wpływ na konsumentów. W każdym departamencie Komisji, prowadzącym działalność w dziedzinie mającej istotny związek z interesem konsumentów, zostanie wyznaczony urzędnik łącznikowy ds. Konsumentów, tak jak to miało miejsce w Departamencie ds. Konkurencji, w celu utrzymywania kontaktów ze wszystkimi zainteresowanymi stronami i zapewnienia, że odpowiedzialni za realizację poszczególnych polityk dysponują wystarczającą ilością danych w celu monitorowania wpływu tych polityk na konsumentów. *Ibidem*.

<sup>260</sup> Tak E. Łętowska, *Prawo umów...*, s. 31.

możliwe, państwa członkowskie musiały podjąć odpowiednie kroki w sferze legislacyjnej, które miały na celu implementację poszczególnych dyrektyw. Na tle tych spostrzeżeń można zatem zgodzić się ze stwierdzeniem, że na ukształtowanie się polityki ochrony konsumenta, oprócz orzecznictwa w zakresie swobody przepływu towarów, duży wpływ miały także akty o charakterze niewiążącym (programy i plany działania) oraz polityka harmonizacyjna<sup>261</sup>.

## 1.2. Ewolucja ochrony konsumenta w Polsce

Lata 70. ubiegłego wieku, to czas, w którym po raz pierwszy dostrzeżono potrzebę ochrony konsumenta w Polsce. W wyniku nowelizacji obowiązującej wówczas Konstytucji uznano, że „W Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej podstawowym celem działalności państwa jest wszechstronny rozwój społeczeństwa socjalistycznego, rozwój twórczych sił narodu i każdego człowieka, **coraz lepsze zaspokajanie potrzeb obywateli** (podkr. J.W.) – art. 4<sup>262</sup>. Odnosząc się do tego przepisu, należy zauważyć, że jego znaczenie sprowadzało się do dwóch kwestii w zakresie interesującego nas zagadnienia. Po pierwsze, był on „wyrazem charakterystycznej zmiany w polityce społecznej, wyrażającej się w uznaniu aktualnych potrzeb obywateli za jeden z podstawowych celów działalności państwa (...). Po drugie, zmiana art. 4 Konstytucji potwierdziła wniosek, formułowany już dawniej w polskim piśmiennictwie, że prawa obywatela jako konsumenta mają genezę konstytucyjną. Fakt ten miał nie tylko poznawcze, ale i czysto praktyczne znaczenie. Socjalistyczna koncepcja podstawowych praw obywatela, a więc praw tworzących przesłankę dla rozwinięcia w prawie pozytywnym, wymagała, aby prawa te miały konstytucyjną (nie zaś prawnonaturalną czy filozoficzną) naturę. Dlatego też nowelizacja art. 4 Konstytucji dostarczyła silnego argumentu dla propozycji wzmocnienia ochrony konsumenta w ustawodawstwie zwykłym<sup>263</sup>.

Na działania podejmowane w kierunku ochrony konsumenta duży wpływ wywarły także publikowane wówczas prace naukowe, które w ostateczności doprowadziły do przełamania poglądu, że w ustroju socjalistycznym, centralnie planowanym i zarządzanym, nie istniała potrzeba ochrony wskazanego podmiotu<sup>264</sup>. Przekonanie o niewystępowaniu zagrożeń interesów konsumenta w dobie socjalizmu argumentowano brakiem

<sup>261</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Programy ochrony konsumenta...*, s. 114.

<sup>262</sup> Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r., Dz.U. 1976 r., Nr 7, poz. 36.

<sup>263</sup> E. Łętowska, *Ochrona konsumenta a ekonomiczno-socjalne prawa człowieka* [w:] *Prawa obywatelskie i administracja państwowa Polska–Austria*, red. J. Łętowski, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1983, s. 148. Zob. szerzej, S. Sołtysiński, *Ochrona praw konsumenta*, PiP 1971, nr 12, s. 891 i n.

<sup>264</sup> C. Żuławska, *Obrót z udziałem konsumenta...*, s. 40.

bezwzględnej walki konkurencyjnej oraz brakiem dążenia do osiągnięcia maksymalnego zysku. Przeciwwstawiano więc cechy gospodarki socjalistycznej i kapitalistycznej, wskazując, że ta pierwsza stanowi dostateczną ochronę przed tego rodzaju zagrożeniami. Nie dostrzeżono jednak, że ówczesna gospodarka naszego państwa stwarzała własne zagrożenia dla konsumenta „wynikające zarówno ze spuścizny przeszłości, z wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, jak i z niedostatków w zarządzaniu i kierowaniu gospodarką narodową w sferze produkcji i dystrybucji dóbr konsumpcyjnych”<sup>265</sup>. Osobną przyczyną wskazanych zagrożeń była także niewiedza, słabość, dezorientacja i wiele innych okoliczności wpływających negatywnie na sytuację konsumenta.

Ze względu na wskazane powyżej założenie, a więc brak potrzeby ochrony konsumenta, ciężko było uzasadnić konieczność podjęcia działań w dziedzinie ochrony konsumenta. Brak „przyswojenia” tej idei przez ośrodki normotwórcze spowodował, że zagadnienie to nie było przedmiotem szczególnego zainteresowania. Na pierwszym miejscu stawiano wówczas inne wartości, takie jak industrializacja, a w szczególności rozwój przemysłu ciężkiego. Dopiero w latach 70. nastąpił zwrot w kierunku problematyki konsumenckiej. To właśnie w tym czasie można było dostrzec pewne przedsięwzięcia organizacyjne państwa np. powołanie Rady Programowej do Spraw Konsumentów przy Biurze Współpracy z Konsumentem „Opinia” oraz rady centralnej i wojewódzkich rad do spraw rynku<sup>266</sup>. Również w sferze legislacyjnej wykazano pewne impulsy do działania na rzecz ochrony konsumentów. Na przykład w kwestii odnoszącej się do jakości towarów i usług<sup>267</sup>, została podjęta uchwała nr 206 RM z 30 IX 1976 r. w sprawie poprawy jakości wyrobów przemysłowych, w której wyraźnie wskazano na odpowiedzialność majątkową producenta jako podstawowy czynnik nowych zasad ekonomicznego oddziaływania na jakość produkcji<sup>268</sup>. Następnie uchwalono ustawę o jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych<sup>269</sup>, która tworzyła „normatywny grunt dla „zakotwiczenia” wielu różnych mechanizmów prawnych, w których odpowiedzialność była traktowana jako podstawowe narzędzie sterowania jakością”<sup>270</sup>.

Zainteresowanie ochroną prawną interesów konsumentów spowodowało, że w latach 80. można było odnotować już korzystne zmiany, jakie dokonano w tym zakresie.

---

<sup>265</sup> W. Budziło, *Ochrona konsumenta*, PiŻ 1976, nr 39 (624), s. 4. Por. M. Bączyk, *Propozycja obywatela-konsumenta wobec przedsiębiorstwa w Polsce*, SP 1984, z. 3–4, s. 163 i n.

<sup>266</sup> C. Żuławska, *Obrót z udziałem konsumenta...*, s. 40.

<sup>267</sup> Zob. na ten temat C. Żuławska, *Ochrona konsumenta przed niewłaściwą jakością świadczenia w prawie polskim*, SP 1978, z. 1 (55), s. 51 i n.

<sup>268</sup> C. Żuławska, *Uwagi o sytuacji prawnej konsumenta*, PiP 1980, nr 10, s. 41. Zob. także, J. Trojanek, *W sprawie wzmocnienia odpowiedzialności prawnej za jakość produkcji*, PiP 1978, nr 3, s. 44 i n.

<sup>269</sup> Dz.U. Nr 2, poz. 7. Zob. także E. Łętowska, *Założenia i konstrukcja ustawy o jakości*, PiP 1979, nr 6, s. 5 i n.

<sup>270</sup> C. Żuławska, *Uwagi o sytuacji...*, s. 41.

Kompleksowe ich uwzględnienie jest zbędne, dlatego ograniczę się tylko do wybranych przykładów. Wśród nich warto zwrócić uwagę na to, że umowy konsumenckie były regulowane w drodze uchwał Rady Ministrów<sup>271</sup>, a przy ich konstruowaniu respektowano konsultacje społeczne i naukowe, które były nastawione prokonsumencko. Pierwszym tego przykładem była regulacja prawna konsumenckiej sprzedaży detalicznej<sup>272</sup>, która odnosiła się także do warunków otrzymywanej przez konsumenta gwarancji<sup>273</sup>. Ponadto podejmowano również działania związane z nowelizacją konsumenckich umów o usługi, tzw. bytowe oraz motoryzacyjne, które regulowane były w latach 1968–1971, a także działania związane z nowelizacją regulacji warunków umów o usługi gwarancyjne. W celu zwalczania wszelkich przejawów nadużyć lub nieprawidłowych posunięć producentów przy ustalaniu wyższych cen na towary, uchwalono ustawę o cenach<sup>274</sup>, która wprowadziła trzy ich rodzaje, tj. ceny urzędowe, ceny regulowane oraz ceny umowne.

Korzystne zmiany w dziedzinie ochrony konsumentów można było zaobserwować także w orzecznictwie sądowym, przy dokonywaniu wykładni poszczególnych przepisów i formułowaniu ocen w uzasadnieniach wyroków<sup>275</sup>. Dzięki przychylnemu nastawieniu sądów do tego zagadnienia, można było wówczas wyodrębnić „określone nurty pewnej ogólniejszej «ideologii konsumenckiej» w judykaturze”<sup>276</sup>. Przyjęcie takiej tendencji związane było z „uwrażliwieniem” na tę problematykę. Nie chodziło tu

<sup>271</sup> W poprzednim okresie (przed reformą gospodarczą z 1981 r. ) przepisy odnoszące się do zawieranych z konsumentami umów wydawane były przez ministrów tych resortów, którym były podporządkowane jednostki handlu i usług, a więc kontrahenci konsumenta. Nie był to więc dobry czas dla konsumenta, bo przepisy wówczas obowiązujące w wielu przypadkach były dla niego mniej korzystne, niż dla jego kontrahenta, „czasem nawet za cenę ich niezgodności z przepisami wyższej rangi, w szczególności przepisami kodeksu cywilnego”. Zob. *Obywatel – przedsiębiorstwo. Zagadnienia prawne świadczeń na rzecz konsumenta*, red. E. Łętowska, Wrocław 1982. Stan ten oceniono jako „relatywnie największe zagrożenie praworządności”, które występuje właśnie w sferze stosunków między instytucjami gospodarczymi a konsumentami, a którego likwidacja wymaga usuwania wadliwych regulacji prawnych. A. Łopatka, *Linia VIII Zjazdu PZPR: umacnianie państwa, rozwój demokracji, doskonalenie prawa, utrwalanie praworządności*, PiP 1980, nr 1, s. 3 i n. – referat z 1979 r. Podaję za: C. Żuławska, *Uwagi o sytuacji...*, s. 52.

<sup>272</sup> Uchwała nr 71 Rady Ministrów z 13 VI 1983 r. w sprawie ogólnych warunków umów sprzedaży detalicznej towarów oraz ogólnych warunków gwarancyjnych dotyczących towarów trwałego użytku, *Monitor Polski* Nr 21, poz. 113.

<sup>273</sup> C. Żuławska, *Uwagi o sytuacji...*, s. 53.

<sup>274</sup> Ustawa z dnia 26 lutego 1982 r. o cenach, tekst jednolity, *Dz.U.* 1986 r., Nr 8, poz. 52.

<sup>275</sup> Porównaj wyrok SN z dnia 12 grudnia 1972 r., III CRN 322/72, OSNC z 1973, Nr 10, poz. 175; wyrok SN z dnia 21 marca 1975 r., III CZP 10/17, OSNC z 1976 r., nr 3, poz. 20.

<sup>276</sup> Propozycję wyodrębnienia pięciu takich nurtów zaprezentowała E. Łętowska, *Sesja 40-lecia Sądu Najwyższego PRL – Sprawozdania*, opr. S. Paweła, K. Piasecki, NP 1985, nr 5, s. 77 i n. Były to: przeciwdziałanie dominacji przedsiębiorstwa nad konsumentem, przeciwstawienie się nagannym zachowaniom przedsiębiorstw, zwiększanie wymagań wobec profesjonalisty, zobiektywizowanie zasad odpowiedzialności za rzecz niebezpieczną i preferowanie rozstrzygnięć zapewniających konsumentowi świadczenie *in natura*. Podaję za: C. Żuławska, *Uwagi o sytuacji...*, s. 55.

o faworyzowanie słabszej strony procesowej, lecz o orzekanie na podstawie obowiązujących przepisów, z wykorzystaniem ich funkcji ochronnej<sup>277</sup>.

Wskazane powyżej przykładowe działania podejmowane na rzecz ochrony konsumentów, przede wszystkim w sferze legislacyjnej, nie znalazły zastosowania w praktyce. Pomimo obowiązujących wówczas regulacji, w dalszym ciągu widoczna była „degradacja” konsumenta. Przesądziły o tym nagminne praktyki pogarszające sytuację wskazanego podmiotu. Związane one były z odmową przysługujących konsumentom praw, wprowadzaniem ich w błąd co do konkretnych, ustawowych uprawnień i sposobów ich ochrony<sup>278</sup>. Dezinformacja, jak również brak informacji, stanowiły więc główne źródło zagrożeń dla konsumentów. Dlatego też, aby mogli oni świadomie korzystać z zagwarantowanych im praw, konieczne było podniesienie ich świadomości prawnej zarówno poprzez upowszechnianie prawdziwej wiedzy o prawie, jak i poprzez piętnowanie i eliminację praktyk zmierzających w odmiennych kierunkach<sup>279</sup>. Brak zwrócenia uwagi na to zagadnienie spowodował, że ochrona konsumenta miała charakter pozorny.

Sytuacja zmieniła się dopiero po 1989 r., kiedy to w Polsce rozpoczął się proces transformacji ustrojowej. Odejście od ustroju realnego socjalizmu do ustroju demokratycznego państwa prawnego, spowodowało konieczność podjęcia wielu zmian normatywnych m.in. w zakresie prawa konsumenckiego<sup>280</sup>. Początkowo ze względu na brak wyraźnej koncepcji co do prac, jakie należało przeprowadzić we wskazanym obszarze, sytuacja konsumenta nie uległa zmianie.

Właściwy kierunek działań wykrystalizował się dopiero z chwilą urealnienia szans na integrację Polski z Unią Europejską<sup>281</sup>. Podpisany przez Polskę Układ Europejski<sup>282</sup> zobowiązał nasz kraj do „przyjęcia rozwiązań prawnych, instytucjonalno-organizacyjnych i finansowych, zgodnie ze standardami Unii, umożliwiających prowadzenie przez państwo świadomej polityki konsumenckiej”<sup>283</sup>. W okresie dostosowawczym Polska musiała podjąć ogromny wysiłek, aby sprostać wszelkim, we wskazanym zakresie,

---

<sup>277</sup> *Ibidem*.

<sup>278</sup> E. Łętowska, *Konsument a prawo*, „Rzeczpospolita” 1983, nr 39, s. 6.

<sup>279</sup> Zob. na ten temat E. Łętowska, *Konsument a prawo*, „Rzeczpospolita” 1983, nr 41, s. 6.

<sup>280</sup> Zob. na ten temat E. Łętowska, *Ochrona konsumenta: negatywny spór kompetencyjny*, PiP 1994, nr 6, s. 3 i n.

<sup>281</sup> C. Żuławska, *Rozwój polskiego prawa konsumenckiego w ramach implementacji (Artykuł recenzyjny)*, PiP 1999, z. 9, s. 70.

<sup>282</sup> Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, podpisany 16 grudnia 1991 r. wszedł w życie 1 lutego 1994 r. Dz.U. 1994 r., Nr 11, poz. 38. Zob. F. Wejman, F. Zoll, *op.cit.*, s. 15 i n.

<sup>283</sup> M. Niepokulczycka, *Polityka konsumencka i ochrona interesów konsumentów*, Warszawa 1999, s. 42.

oczekiwaniom. Było to niezmiernie trudne wyzwanie, biorąc pod uwagę opóźnienia, jakie nasze państwo doznało w związku z założeniami poprzedniego ustroju. Harmonizacja i zbliżenie polskiego prawa konsumenckiego z prawem Wspólnoty ograniczały się początkowo do zabiegów „na tekście”, do poczynań czysto legislacyjnych<sup>284</sup>. Takie działania nie miałyby racji bytu, gdyby nie doszło do stosowania implementowanych przepisów w praktyce. Aby stało się to jednak możliwe, konieczne było zwrócenie uwagi na edukację i informację. Bez dostępu do tych „dóbr” sytuacja konsumenta nie uległaby żadnej poprawie. Nie bez przyczyny więc w okresie przypadającym na lata 1998–1999<sup>285</sup>, Rząd postanowił przyjąć program polityki konsumenckiej, w którym zwrócił szczególną uwagę m.in. na powszechny dostęp do informacji i edukacji konsumenckiej. W kolejnych

<sup>284</sup> Zob. E. Łętowska, *Barierzy naszego myślenia o prawie w perspektywie integracji z Europą*, PiP 1996, nr 7.

<sup>285</sup> W ramach programu polityki konsumenckiej przyjętego na lata 1998–1999 opracowano podstawy prawne ochrony interesów zdrowotnych i ekonomicznych konsumentów, odpowiadające standardom wspólnotowym. Do głównych celów tej polityki zaliczono:

- ✓ wzmocnienie bezpieczeństwa zdrowotnego konsumentów (np. opracowano ustawę o ogólnym bezpieczeństwie produktów wraz z sześcioma aktami wykonawczymi, opracowano projekt nowej ustawy o Inspekcji Handlowej),
- ✓ wzmocnienie bezpieczeństwa ekonomicznego konsumentów (Rząd przygotował: ustawę o ochronie niektórych praw konsumentów oraz odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny, ustawę o zmianie ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, ustawę o ochronie nabywców prawa korzystania z budynku lub pomieszczenia mieszkalnego w oznaczonym czasie w każdym roku oraz o zmianie ustawy Kodeks cywilny, Kodeks wykroczeń oraz ustawy o księgach wieczystych i hipotece, ustawę o kredycie konsumenckim, nową ustawę o cenach i rozporządzenie wykonawcze w sprawie zasad wskazywania cen),
- ✓ ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości (np. dzięki nowelizacji ustawy o Inspekcji Handlowej utworzono przy IH stałe Polubowne Sądy Konsumenckie),
- ✓ zapewnienie powszechnego dostępu do informacji i edukacji (zadanie to realizowały: UOKiK, jednostki IH oraz organizacje konsumenckie, z którymi urząd współpracuje. Zapewniono obywatelom bezpłatne poradnictwo konsumenckie poprzez świadczenie pomocy prawnej przez pracowników i wolontariuszy Federacji Konsumentów. Ulotki, broszury popularyzujące wiedzę konsumencką przekazywano konsumentom bezpłatnie. W mediach prowadzono aktywną politykę informacyjną dotyczącą ochrony konsumentów. IH od II połowy 1999 r. prowadziła edukację w szkołach),
- ✓ stworzenie warunków prawnych i finansowych rozwoju ruchu konsumenckiego,
- ✓ aktywizację organów samorządu terytorialnego w zakresie działalności prokonsumenckiej (w ustawach o samorządzie: powiatowym i województwa ustalono, że ochrona konsumentów należy do zadań własnych tego samorządu. Na podstawie nowelizacji ustawy z 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów, od 1 stycznia 1999 r. istnieje instytucja powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumenta, czyli reprezentacja konsumentów na szczeblu samorządowym. Do końca 1999 r. powołano 180 rzeczników konsumentów. Na podstawie znowelizowanej ustawy, prezesa UOKiK zobowiązano do współpracy z samorządem terytorialnym i udzielania mu pomocy w zakresie wynikającym z rządowej polityki konsumenckiej),
- ✓ wzmocnienie pozycji UOKiK (od 1 stycznia 1999 r., w wyniku nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym, rozszerzono zakres działania prezesa UOKiK o wiele zadań i uprawnień dotyczących problematyki ochrony konsumenta.

[http://poprzedniastrona.premier.gov.pl/archiwum/1937\\_2733.htm](http://poprzedniastrona.premier.gov.pl/archiwum/1937_2733.htm) [dostęp: 15.06.2011].



latach, tj. 2000–2001<sup>286</sup>, 2002–2003<sup>287</sup>, „pogłębiano” kierunki działań, aby dostosowywać polskie prawo do standardów unijnych. Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej (1 maja 2004) nastąpiło uszczegółowienie zadań<sup>288</sup>, jakie powinny być realizowane na rzecz wzmocnienia poziomu ochrony słabszych uczestników rynku. Niezbędnym narzędziem do tego celu okazała się w dalszym ciągu edukacja i informacja. Nie ma w tym nic zaskakującego, skoro ich deficyt prowadzi do stanu braku faktycznej równowagi obu stron obrotu konsumenckiego.

Bezsprzeczne jednak jest, że ostateczny kierunek zmian utrwaliła Konstytucja z 1997 r., która w art. 76 odnosi się do ochrony konsumentów. Szczegółowe omówienie tego przepisu nastąpi w rozdziale III. Niemniej w tym miejscu należy dodać, że działania podejmowane w zakresie ochrony słabszych podmiotów muszą być zgodne z istniejącymi zobowiązaniami międzynarodowymi Polski – art. 9 i 91 Konstytucji. To z kolei oznacza, że realizacja konstytucyjnego zadania ochrony konsumentów wymaga sięgnięcia do konsumenckiego prawa europejskiego, które jest „drogowskazem” co do tego, czym ma zająć się ustawa (lub ustawy) realizująca wskazany przepis ustawy zasadniczej<sup>289</sup>. Przy realizacji tego celu konieczne jest więc zwrócenie uwagi na akty wtórne prawa europejskiego, przede wszystkim chodzi tu o dyrektywy, które powinny być traktowane jako wyznacznik treści konsumenckich ustaw wewnętrznych. To właśnie one są podstawowym aktem prawnym wykorzystywanym w harmonizacji prawa i dlatego też kolejny punkt rozważań będzie poświęcony temu zagadnieniu.

## **2. Dyrektywa jako środek prawny ochrony konsumenta w UE**

Dokonując analizy unijnego prawodawstwa konsumenckiego dostrzeżemy, że najczęściej stosowanym aktem prawnym w tej dziedzinie jest dyrektywa. Przyjęcie takiego rozwiązania wydaje się być uzasadnione łatwiejszym osiągnięciem konsensusu niż to jest w przypadku rozporządzenia, które ma charakter w całości wiążący. Nie dziwi więc fakt, że wszelkie działania we wskazanym obszarze podejmowano na tle art. 100 Traktatu

---

<sup>286</sup> Zob. [http://www.poprzedniastrona.premier.gov.pl/archiwum/3585\\_3588.htm](http://www.poprzedniastrona.premier.gov.pl/archiwum/3585_3588.htm) [dostęp: 15.06.2011].

<sup>287</sup> Zob. *ibidem*.

<sup>288</sup> Zob. kolejne strategie polityki konsumenckiej przyjęte na lata 2004–2006, 2007–2009, 2010–2013. Zob. też [www.uokik.gov.pl/download.php?plik=2175](http://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=2175) [dostęp: 15.06.2011], [www.uokik.gov.pl/download.php?plik=5934](http://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=5934) [dostęp: 15.06.2011], [www.uokik.gov.pl/download.php?id=628](http://www.uokik.gov.pl/download.php?id=628) [dostęp: 15.06.2011].

<sup>289</sup> E. Łętowska, *Konstytucyjne i wspólnotowe uwarunkowania rozwoju prawa konsumenckiego* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, pod red. C. Mika, Toruń 1999, s. 383.

Rzymskiego (obecnie art. 115 TFUE)<sup>290</sup>, ponieważ to on odnosił się do dyrektywy, która stanowiła i w dalszym ciągu stanowi główną podstawę prawną problematyki konsumenckiej<sup>291</sup>.

Zgodnie z rozwiązaniami przyjętymi na mocy powołanego Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 288), dyrektywy wiążą państwo członkowskie, którego dotyczą, pozostawiając mu swobodę wyboru formy i środków służących realizacji określonych przez siebie zadań. W celu urzeczywistnienia działań prawodawcy unijnego niezbędna jest ich implementacja do prawa krajowego<sup>292</sup>, która musi być dokonywana aktem prawnym odpowiedniej rangi. W przeciwnym wypadku stanowi to naruszenie zobowiązań traktatowych<sup>293</sup>. Na tle tych spostrzeżeń pojawia się pytanie o możliwość wywołania przez dyrektywę bezpośredniego skutku w razie braku jej implementacji.

Jak się okazuje – po zbadaniu orzecznictwa ETS (obecnie TS UE) – sytuacja taka może mieć miejsce, jeżeli spełnione zostaną następujące warunki:

- brak implementacji dyrektywy w odpowiednim terminie albo dokonanie jej w niewłaściwy sposób;
- jasność i precyzyjność jej postanowień;
- brak władzy dyskrecjonalnej państwa w zakresie jej implementacji<sup>294</sup>.

Przy analizie tego zagadnienia trzeba zaznaczyć, że bezpośrednia skuteczność dyrektywy<sup>295</sup> odnosi się tylko do stosunku wertykalnego, tj. między państwem

<sup>290</sup> Art. 115 TFUE stanowi: „Bez uszczerbku dla art. 114, Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim i Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, uchwała dyrektywy w celu zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, które mają bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego”.

<sup>291</sup> Zob. szerzej J. Maliszewska-Nienartowicz, *Ewolucja ochrony konsumenta...*, s. 244–245.

<sup>292</sup> Zob. szerzej M. Szwarz, *Warunki poprawnej implementacji dyrektyw w porządkach prawnych państw członkowskich w świetle prawa wspólnotowego*, PPE 2001, nr 9.

<sup>293</sup> Art. 258 TFUE stanowi:

„Jeśli Komisja uzna, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag.

Jeśli Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”.

<sup>294</sup> M. Nestorowicz, *Dyrektywa jako środek prawny ochrony konsumenta w Unii Europejskiej*, PiP 1994, nr 3, s. 21. Zob. także T. Kot, *Harmonizacja Prawa w Unii Europejskiej*, KPP 1995, z. 4, s. 555 i n.

<sup>295</sup> W tym miejscu warto dodać, że przełomowe znaczenie w tej kwestii przypisuje się orzeczeniu ETS z dnia 4 grudnia 1974 r., w sprawie C-41/74 *Yvonne van Duyn v. Home Office*, 41/47. Trybunał wskazał, że w sytuacji niedostosowania prawa wewnętrznego do wymogów określonych w dyrektywie, jednostka będzie mogła w określonych przypadkach powoływać się bezpośrednio na postanowienia dyrektywy. Tak więc oprócz norm traktatowych, rozporządzeń (o ile są one wystarczająco precyzyjne i bezwarunkowe) i decyzji, także dyrektywy uzyskiwały atrybut bezpośredniej skuteczności.

a jednostką<sup>296</sup>. Uzasadnienie to wynika z charakteru tych aktów prawnych, które są adresowane wyłącznie do państw. Wobec tego, w przypadku braku implementacji dyrektywy albo uczynienia tego w sposób niewłaściwy, możliwość wywołania bezpośredniego skutku w układzie horyzontalnym (jednostka–jednostka) zostanie wyłączona. Na takim stanowisku stoi Trybunał, który konsekwentnie wyklucza powyższą alternatywę. W sprawie *Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*<sup>297</sup> stwierdził, że „dyrektywa nie może nakładać obowiązków na jednostkę i nie może stanowić podstawy roszczeń przeciwko jednostce”. Podobnie Trybunał wypowiedział się w sprawie *El Corte Inglés S.A. v. Cristina Blázquez Rivero*<sup>298</sup> wskazując, że „dyrektywa nie może nakładać obowiązków na jednostki i dlatego też nie można się na nią powoływać przeciwko innej jednostce. W razie braku środków implementujących Dyrektywę Rady 87/102/EWG w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących kredytu konsumenckiego w terminie przewidzianym przez tę dyrektywę, konsument nie może, nawet w świetle art. 129a Traktatu, oprzeć swojego prawa na samej dyrektywie w stosunku do kredytodawcy będącego osobą prawną”. Z kolei w sprawie *Paola Faccini Dori v. Recreb Srl*<sup>299</sup> wskazał, że „w przypadku braku implementacji Dyrektywy Rady 85/577/EWG o ochronie konsumenta w umowach zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa, konsumenci nie mogą powoływać się przeciwko przedsiębiorcy na przysługujące im prawo do odstąpienia od umowy wprost z dyrektywy bądź też dochodzić go przed sądem krajowym”.

W doktrynie powyższe stanowisko Trybunału stało się przedmiotem krytyki. Wydaje się jednak, że odmówienie dyrektywie bezpośredniego skutku horyzontalnego

---

<sup>296</sup> Tytułem przykładu można odnieść się do orzeczenie ETS z dnia 5 kwietnia 1979 r., w sprawie *Ratti*, C-148/78. Trybunał uznał, że jednostka ma możliwość przed sądem krajowym powołać się względem państwa na nie wdrożoną w terminie dyrektywę pod warunkiem, że postanowienia w niej określone są dostatecznie ściśle i bezwarunkowe. Z kolei w orzeczeniu ETS z dnia 19 stycznia 1982 r., sprawie C-8/81 *Ursula Becker v. Finanzamt Munsterinnenstadt*, Trybunał wskazał, że w każdym przypadku, w którym przepisy dyrektywy wydają się być, co do ich przedmiotu, bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, a na przepisy dyrektywy można powołać się w związku z jakimkolwiek przepisem krajowym niezgodnym z dyrektywą, bądź w zakresie, w jakim przepisy dyrektywy określają prawa przysługujące osobom fizycznym w sprawach przeciwko Państwu Członkowskiemu. W sprawie, o której mowa pani Becker skorzystała z efektu bezpośredniego dyrektywy, ze względu na niewprowadzenie przez Niemcy w odpowiednim terminie VI dyrektywy dotyczącej podatku od wartości dodanej. Wobec tego mogła ona bezpośrednio, w oparciu o przepisy dyrektywy, żądać wyłączenia spod opodatkowania transakcji polegających na negocjowaniu kredytów i zwrotu podatku zapłaconego na podstawie prawa niemieckiego niezgodnego z dyrektywą.

<sup>297</sup> Orzeczenie ETS z dnia 26 lutego 1986 r., w sprawie C-152/84 *M. Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*.

<sup>298</sup> Orzeczenie ETS z dnia 7 marca 1996 r., w sprawie C-192/94 *El Corte Inglés S.A. v. Cristina Blázquez Rivero*.

<sup>299</sup> Orzeczenie ETS z dnia 14 lipca 1994 r., w sprawie C-91/92 *Paola Faccini Dori v. Recreb Srl*.

nie jest aż tak daleko idące. Przemawia za tym szeroka interpretacja słowa „państwo”, przez które zgodnie z orzecznictwem Trybunału należy rozumieć podmioty, które podlegają władzy lub kontroli państwa lub też posiadają szczególne uprawnienia poza tymi, które wynikają z norm regulujących stosunki prywatne<sup>300</sup>. Ponadto trzeba pamiętać także o dwóch zasadach, które zostały rozwinięte przez Trybunał. Mam tu na myśli zasadę wykładni prounijnej i zasadę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za szkodę wyrządzoną jednostce wskutek nieprawidłowej implementacji dyrektywy, które służą zapewnieniu prawu europejskiemu pełnej i rzetelnej efektywności (*effet utile*).

Mając na względzie pierwszą zasadę, należy podkreślić, że polega ona na nałożeniu na sądy państw członkowskich obowiązku wykładni prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej tak dalece, jak jest to możliwe. W związku z tym można przyjąć – co wynika z orzecznictwa Trybunału<sup>301</sup> – że obowiązkiem, o którym mowa, mogą być objęte potencjalnie wszystkie przepisy obowiązujące w danym państwie członkowskim<sup>302</sup>. To z kolei oznacza, że „wykładnia prawa krajowego może obejmować wszelkie dyrektywy, wykonane i niewykonane, oraz odnosić się do wszelkich stosunków prawnych, także tych o charakterze horyzontalnym”<sup>303</sup>. Odnosząc się do wskazanej zasady należy pamiętać, że możliwość jej zastosowania istnieje tylko wtedy, gdy odpowiednie przepisy krajowe regulują daną sprawę. Wobec tego, w przypadku gdy dyrektywa odnosi się w swoich postanowieniach do danego zagadnienia, które nie ma swojego odzwierciedlenia w systemie prawnym danego państwa, formuła o jej pośredniej skuteczności (poprzez

<sup>300</sup> Zob. orzeczenie ETS z dnia 12 lipca 1990 r., w sprawie C-188/89 *Foster v. British Gas plc*. Mając na względzie wskazaną w tekście definicję „państwa”, warto dodać, że w przypadku chociażby częściowej kontroli państwa nad danym przedsiębiorstwem lub organizacją mogą one zostać uznane za „emanację państwa”, a więc za mieszczące się w jego definicji. W ten sposób uznano np. uniwersytet (*Scholz v. Opera Universitaria di Cagliari*).

<sup>301</sup> W tym miejscu warto dodać tytułem uzupełnienia, że np. w orzeczeniu ETS z dnia 10 kwietnia 1984 r., w sprawie C-14/83 *Colson i Kamann v. Land Nordrhein-Westfalen*, Trybunał obowiązkiem wykładni praw wspólnotowej objął prawo krajowe, a w szczególności przepisy prawa krajowego specjalnie ustanowione dla wprowadzenia w życie dyrektywy. Porównaj, orzeczenie ETS z dnia 15 maja 1986 r., w sprawie C-222/84 *Johnson v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, orzeczenie ETS z dnia 20 września 1988 r., w sprawie C-31/87 *Beentjes v. State of the Netherlands*. Z kolei w orzeczeniu ETS z dnia 4 lutego 1988 r., w sprawie C-157/86 *Murphy v. An Bord Telecom Eireann*. Trybunał odniósł się do prawa krajowego, w sprawie tej bowiem chodziło o wykładnię praw wspólnotową zgodną z prawem pierwotnym. Godne uwagi jest także orzeczenie ETS z dnia 13 listopada 1990 r., w sprawie C-106/89 *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion SA*, na podstawie którego uznano, że przy stosowaniu prawa krajowego bez względu na to, czy dane jego postanowienia zostały ustanowione przed, czy też po wejściu w życie dyrektywy, sądy państw członkowskich powinny dokonywać interpretacji, na ile jest to możliwe zgodnie z postanowieniami i celem dyrektywy.

<sup>302</sup> S. Biernat, *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich*, [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, pod red. C. Mika, Toruń 1998, s. 140.

<sup>303</sup> T. Pajor, *Odpowiedzialność państwa członkowskiego Unii Europejskiej za szkodę wyrządzoną jednostce wskutek naruszenia prawa wspólnotowego*, [w:] *Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej*, Łódź 1997, s. 174.

wykładnię z nią zgodną) nie znajdzie zastosowania<sup>304</sup>. To z kolei oznacza, że w celu zapewnienia efektywności dyrektywy, w grę wejdzie druga wskazana wcześniej zasada odnosząca się do odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za szkodę wyrządzoną jednostce wskutek braku lub nieprawidłowej implementacji dyrektywy.

Biorąc pod uwagę powyższą zasadę warto nadmienić, że została ona wykreowana przez Trybunał<sup>305</sup>. Istotne znaczenie w tej kwestii przypisuje się orzeczeniu w sprawie *Andrea Francovich i inni przeciwko Republice Włoskiej*<sup>306</sup>, w którym organ orzekający podkreślił jak ważne znaczenie dla „jednostki ma roszczenie o naprawienie szkody, gdy jej prawo zostało naruszone wskutek niedopełnienia przez państwo ciężącego na nim obowiązku wspólnotowego. Brak takich uprawnień spowodowałby podważenie skuteczności prawa wspólnotowego oraz osłabienie ochrony praw podmiotowych. Ponadto za przyjęciem odpowiedzialności o której mowa, przemawia art. 5 Traktatu Rzymskiego, który nakazuje państwom członkowskim podjęcie wszelkich środków ogólnych i szczególnych w celu wykonania ich zobowiązań wspólnotowych”.

Zgodnie z poglądem wyrażonym przez Trybunał, odpowiedzialność odszkodowawcza państwa w przypadku braku implementacji dyrektywy następuje, jeżeli łącznie zostaną spełnione następujące warunki:

- dyrektywa przyznaje jednostce prawa;
- treść tych praw może być ustalona na podstawie przepisów dyrektywy;
- zachodzi związek przyczynowy między naruszeniem przez państwo obowiązku a poniesioną szkodą.

Dokonując analizy orzecznictwa Trybunału dostrzeżemy, że ochrona udzielana przez prawo unijne odnosi się nie tylko do wskazanego powyżej przypadku. Ma ona zastosowanie także w razie nieprawidłowej implementacji dyrektywy, gdy:

- celem naruszonej normy jest przyznanie jednostce uprawnień;
- naruszenie jest wystarczająco poważne;
- pomiędzy naruszeniem ciężącego na państwie obowiązku a powstałą szkodą istnieje bezpośredni związek przyczynowy<sup>307</sup>.

---

<sup>304</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Ewolucja ochrony konsumenta...*, s. 260.

<sup>305</sup> Zob. szerzej M. Górka, *Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa wspólnotowego*, PPE 1997, nr 1(2), s. 32 i n.

<sup>306</sup> Orzeczenie ETS z dnia 19 listopada 1991 r., w sprawie C-6/90 i C-9/90 *Andrea Francovich i inni przeciwko Republice Włoskiej*. Porównaj, orzeczenie ETS z dnia 14 lipca 1994 r., w sprawie C-91/92 *Faccini Dori v. Recrebe srl*, orzeczenie ETS z dnia 5 marca 1996 r., w sprawie *Brasserie du Pêcheur SA v. Niemcy i The Queen v. State for Transport ex parte Factortame Ltd i inni*, sprawy połączone C-46/93 i C-48/93.

<sup>307</sup> Orzeczenie ETS z dnia 5 marca 1996 r., w sprawie *Brasserie du Pêcheur SA v. Niemcy i The Queen v. State for Transport ex parte Factortame Ltd i inni*, sprawy połączone C-46/93 i C-48/93.

Wskazane powyżej przesłanki wykształcone na gruncie orzecznictwa ETS odegrały ważną rolę dla jednostki, która w razie poniesienia szkody, ma prawo domagać się odszkodowania od państwa, jeżeli zostanie udowodniony związek przyczynowy pomiędzy brakiem lub niewłaściwą implementacją dyrektywy a szkodą. Wobec tego wypada zwrócić uwagę, że w razie zaistnienia wskazanych okoliczności, postępowanie odszkodowawcze prowadzone jest na podstawie prawa wewnętrznego danego państwa członkowskiego przed sądami krajowymi, które ustalają wysokość należnego jednostce odszkodowania.

Rozpatrując ten problem na tle zagadnienia związanego z ochroną konsumentów, dostrzeżemy – co wynika z powyższych ustaleń – że bezpośredni skutek dyrektywy w aspekcie horyzontalnym zostaje wyłączony, pomimo spełniania przez nią wszystkich niezbędnych do tego wymogów. Ponadto, w razie braku regulacji danej kwestii w prawie krajowym państwa członkowskiego, wykładnia prounijna nie będzie miała zastosowania i dlatego też ten sposób zapewnienia efektywności dyrektyw będzie miał ograniczone znaczenie w sprawach konsumenckich<sup>308</sup>. W związku z tym nie ulega wątpliwości, że ostatni z omówionych wcześniej sposobów (tj. możliwość wystąpienia z roszczeniem odszkodowawczym od państwa w przypadku, gdy nie implementowało dyrektywy lub dokonało tego niewłaściwie)<sup>309</sup> znajdzie najczęściej zastosowanie, pod warunkiem ziszczenia się niezbędnych ku temu przesłanek<sup>310</sup>.

### 3. Zakres i charakter prawa do informacji

#### 3.1. Znaczenie i wpływ przejrzystości rynku na konkurencję

Konkurencja<sup>311</sup> jako element gospodarki rynkowej ma ważne znaczenie ze względu na korzyści, jakie ze sobą niesie dla podmiotów uczestniczących na rynku. Jest ona siłą napędową postępu, innowacyjności, nowych technologii, a co najważniejsze – z punktu widzenia konsumentów – sprzyja ona obniżaniu cen oferowanych na rynku

<sup>308</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Ewolucja ochrony konsumenta...*, s. 266.

<sup>309</sup> Zob. J. Rzucidło, J. Węgrzyn, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za beczynność legislacyjną w Konstytucji RP i w ustawodawstwie zwykłym*, (w druku). Por. M. Haczkowska, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007.

<sup>310</sup> Zob. M. Jabłoński, J. Węgrzyn, *Publicznoprawna ochrona konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi w Konstytucji RP i w ustawodawstwie zwykłym [w:] Standardy ochrony konsumenta w Polsce na tle koncepcji effet utile systemu ochronnego UE*, pod red. J. Frąckowiaka i R. Stefanickiego, Wrocław 2011, s. 139–142.

<sup>311</sup> Konkurencja „to proces, który charakteryzuje się równoległym dążeniem przedsiębiorstw, aby w drodze oferowania lepszych cen lub warunków sfinalizować transakcje z partnerami rynkowymi”. W. Szpringer, *Rola konkurencji w działalności gospodarczej*, SP 1997, nr 11, s. 42. Por. I.B. Nestoruk, *Konkurencja na rynkach lokalnych wraz z wybranym orzecznictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Warszawa 2009, s. 5.

towarów i usług oraz przyczynia się do wzrostu efektywności produkcji<sup>312</sup>. Wpływa więc pozytywnie nie tylko na rozwój gospodarczy, ale także na sytuację konsumentów. Jej stan uwarunkowany jest od zachowań wskazanych podmiotów, to oni bowiem dokonując transakcji, kształtują jednocześnie popyt. Silna konkurencja stwarza więc konsumentom „większe pole manewru”, ponieważ dzięki niej mogą oni nabyć towary lub usługi w sposób bardziej korzystny z zachowaniem odpowiedniej jakości i przystępnej ceny. Aby stało się to jednak możliwe, niezbędna do tego celu okazuje się transparentność (przejrzystość) rynku<sup>313</sup>. Przejawia się ona w odpowiednim poziomie wiedzy i informacji, które przedsiębiorca powinien przekazać swojemu kontrahentowi na temat danego towaru lub usługi. Zagwarantowanie takiego stanu pozwoliłoby konsumentom dokonywać świadomych decyzji, ponieważ dysponując odpowiednim zasobem informacji, byłiby oni w stanie porównać dostępne na rynku produkty (towary i usługi) tej samej jakości i wybrać te, które są oferowane po niższej cenie. Nie ulega więc wątpliwości, że brak informacji czy też niedoinformowanie o przedmiocie transakcji, które występuje bądź może wystąpić po stronie słabszych uczestników rynku, stanowi przeszkodę w prawidłowym funkcjonowaniu konkurencji<sup>314</sup>.

Jednym ze szczególnych zagrożeń, które zakłócają prawidłową rywalizację są różnego rodzaju porozumienia zawierane przez przedsiębiorców. To właśnie one przyczyniają się do wyeliminowania lub ograniczenia konkurencji. W konsekwencji działania te są następstwem pojawienia się niedoskonałej konkurencji, która wpływa niekorzystnie na sytuację ekonomiczną konsumentów. Odzwierciedla się to przede wszystkim we wzroście cen towarów i usług, pogorszeniu ich jakości, zawężeniu asortymentu wyboru, stosowaniu uciążliwych dla konsumentów warunków umów itp.

Do zagrożeń, które oddziałują na konkurencję w taki sposób, że przybiera ona postać niedoskonałej, zalicza się także nadużywanie przez przedsiębiorców dominującej ich pozycji oraz ich koncentrację. To pierwsze zagrożenie przejawia się w możliwości skutecznego zapobiegania konkurencji przez dominującego przedsiębiorcę, a także w możliwości podejmowania działań w znacznym zakresie niezależnie od konkurentów, kontrahentów i konsumentów<sup>315</sup>. Drugie zaś prowadzi do ograniczenia konkurencji lub

---

<sup>312</sup> Zob. A. Pawłowski, S. Koroluk, *op.cit.*, Warszawa 2002, s. 23.

<sup>313</sup> Zob. na ten temat P. Mikłaszewicz, *Obowiązki informacyjne...*, Warszawa 2008, s. 31 i cytowana tam literatura.

<sup>314</sup> Por. *ibidem*.

<sup>315</sup> A. Pawłowski, S. Koroluk, *op.cit.*, s. 26. Tytułem uzupełnienia warto dodać, że nadużywanie pozycji dominującej polega w szczególności na:

1) bezpośrednim lub pośrednim narzucaniu nieuczciwych cen, w tym cen nadmiernie wygórowanych albo rażąco niskich, odległych terminów płatności lub innych warunków zakupu albo sprzedaży towarów;

umocnienia się dominującej pozycji niektórych przedsiębiorców na rynku. Narusza także „efektywność alokacyjną, gdy w jej efekcie zmniejsza się wielkość produkcji lub sprzedaży, co skutkuje wzrostem ceny, a konsumenci (lub ich część) zmuszeni są nabyć produkty substytucyjne”<sup>316</sup>.

Na tle powyższych rozważań można stwierdzić, że stan konkurencji występującej na rynku ma bardzo ważne znaczenie dla ochrony interesów konsumentów. Aby nie dochodziło wobec tego do naruszeń interesów konsumentów, konieczne jest utrzymanie normalnych stosunków konkurencyjnych między przedsiębiorcami. Nie jest to jednak jedyny warunek, który musi zostać spełniony, aby można było mówić o prawidłowej konkurencji. Do osiągnięcia pożądanego stanu potrzebna jest także przejrzystość rynku, z którą mamy do czynienia wtedy, gdy konsumenci posiadają niezbędne informacje o przedmiocie transakcji. Dzięki dostępowi to tego „dobra” dochodzi więc do przełamania asymetrii informacyjnych, które są charakterystyczne dla niedoskonałego rynku.

### 3.2. Prawo do informacji jako jedno z zasadniczych praw konsumenta

Problematyka konsumencka od wielu lat „cieszy się” ogromnym zainteresowaniem, przez co podejmowane są różnego rodzaju działania mające na celu poprawę sytuacji konsumenta na rynku. Wśród tych przedsięwzięć szczególną uwagę zwrócono na prawo do informacji, któremu przyznano bardziej doniosłe znaczenie aniżeli innym prawom zasadniczym konsumenta<sup>317</sup>. Świadczą o tym nie tylko działania legislacyjne, które zostały oparte na paradygmacie ochrony konsumenta przez informację, ale także

- 
- 2) ograniczeniu produkcji, zbytu lub postępu technicznego ze szkodą dla kontrahentów lub konsumentów;
  - 3) stosowaniu w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji;
  - 4) uzależnieniu zawarcia umowy od przyjęcia lub spełnienia przez drugą stronę innego świadczenia, niemającego rzeczowego ani zwyczajowego związku z przedmiotem umowy;
  - 5) przeciwdziałaniu ukształtowaniu się warunków niezbędnych do powstania bądź rozwoju konkurencji;
  - 6) narzuceniu przez przedsiębiorcę uciążliwych warunków umów, przynoszących mu nieuzasadnione korzyści;
  - 7) podziale rynku według kryteriów terytorialnych, asortymentowych lub podmiotowych;
- art. 9 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2007 r., Nr 50, poz. 331 ze zm.).

<sup>316</sup> E. Jantoń-Drozdowska, *Ekonomiczne przesłanki antymonopolowej oceny koncentracji*, [w:] *Konkurencja w gospodarce współczesnej*, pod red. C. Balasińskiego i E. Stawickiego, Warszawa 2007, s. 278. Zob. także, W. Szpringer, *op.cit.*, s. 43, M. Szydło, *Konkurencja regulacyjna w prawie spółek*, Warszawa 2008, s. 22 i n.

<sup>317</sup> Zob. punkt 1.1.1.



i orzecznictwo ETS<sup>318</sup> (obecnie TS UE), w którym wyraźnie zostało stwierdzone, że „prawo do „bycia poinformowanym” na rynku wspólnotowym nie daje podstaw do usprawiedliwienia przepisów wewnętrznych zamykających dostęp do informacji, nawet jeśli te ograniczenia wewnętrzne mogłyby być usprawiedliwione ochroną samego konsumenta”<sup>319</sup>. Na kanwie tego orzeczenia widzimy więc, że Trybunał opowiedział się za pełną informacją i jej transparentnością, co niewątpliwie zasługuje na aprobatę.

Rozwój nowych technologii, masowość produkcji, stosowanie wyrafinowanych technik marketingowych przyczynia się do nasilenia zjawiska nieuczciwych praktyk rynkowych – takich jak np. wprowadzenie w błąd, czy też zaciemnienie przejrzystości oferowanych na rynku towarów i usług – których ofiarą staje się najsłabszy uczestnik rynku. Przyczyną słabości konsumenta w grze rynkowej jest więc nieprawidłowy przekaz informacji lub jego brak, w skutek czego podmiot, o którym mowa pozbawiony jest możliwości swobodnego wyboru i podejmowania decyzji<sup>320</sup>. Dlatego też nie dziwi fakt, że informacja stała się głównym motywem jego ochrony. „Jest to konieczne ze względu na prawidłowe podmiotowe funkcjonowanie rynku, którego wszyscy uczestnicy zawierający transakcję powinni mieć zagwarantowane minimum wpływu na jej powstanie i treść, a to nie jest możliwe bez posiadania wiedzy (informacji)”<sup>321</sup>.

Pełna i zrozumiała informacja stwarza konsumentowi możliwość porównania ofert dostępnych na rynku towarów i usług. Przyczynia się także do zwalczania asymetrii informacyjnych, które w negatywny sposób wpływają na sytuację ekonomiczną słabszego podmiotu. Zrozumiała informacja jest więc „barierą ochronną” konsumenta. Jej urzeczywistnienie jest możliwe dzięki aktom prawa pochodnego. Chodzi tu przede wszystkim o dyrektywy konsumenckie, które z reguły mają charakter minimalny. To z kolei oznacza, że państwa członkowskie, implementując je do własnego porządku

<sup>318</sup> Zob. wyrok ETS z dnia 20 lutego 1979 r., w sprawie C-120/78 *Rewe-Zentrale v. Bundesmonopolverwaltung für Brntwein*, znanej jako sprawa *Chassis de Dijon*. Wyrok ETS z dnia 9 sierpnia 1994 r., w sprawie C-51/93, *Meyhui NV v. Schott Zwiesel Glaswerke A*. Por. także wyrok ETS z dnia 24 listopada 1993 r., w sprawach połączonych C-267/91 i C-268/91, *Keck i Mithouard*.

<sup>319</sup> Wyrok ETS z dnia 7 marca 1990 r., w sprawie C-36288 *GB Inno v. Confédération du commerce luxembourgeois*. W sprawie, o której mowa Trybunał stwierdził, że prawo konsumenta do informacji jest jednym z zasadniczych praw, jednakowoż nie ma ono charakteru ani bezwzględnego, ani nadrzędnego. „Sprawa dotyczyła kampanii reklamowej sprzedawcy belgijskiego, ogłaszającego wyprzedaż. W Luksemburgu, gdzie rozprowadzano ulotki reklamowe, istniał zakaz umieszczania poprzedniej ceny oraz czasu trwania takiej promocji (co zawierała reklama). Zakaz motywowano rzetelnością ochrony konsumenta, dla którego taka informacja była nieweryfikowalna, tworząc „szum informacyjny”. Przedmiotem sporu była ocena, czy zakaz prawa luksemburskiego nie stanowi „środka równoważnego” w rozumieniu art. 28 (d. art. 30) Traktatu. ETS uznał, że tak właśnie było w tym wypadku i że luksemburski zakaz naruszył prawo wspólnotowe”. E. Łętowska, *Europejskie prawo...*, s. 123. Zob. także <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61988J0362:PL:NOT> [dostęp: 20.07.2011].

<sup>320</sup> Zob. szerzej E. Łętowska, *Informacja musi być jasna...*, s. 15.

<sup>321</sup> E. Łętowska, *Prawo umów...*, s. 159.

krajowego, nie mogą zejść poniżej wskazanego tam poziomu ochrony. Nie mogą także ustalić zbyt wysokich standardów (np. informacyjnych), może to bowiem stać się podstawą podejrzenia o praktyki dyskryminacyjne i zastosowanie środków nieproporcjonalnych do realizowanych celów<sup>322</sup>.

Europejska ochrona konsumenta, oparta na paradygmacie transparentności informacji, stanowi dobre rozwiązanie dla słabszych podmiotów, ponieważ jej urzeczywistnienie następuje za pomocą działań mających na celu przewyższenie zagrożeń, na jakie narażeni są konsumenci na rynku. Służy ona przywróceniu równości szans, które zostały utracone wraz z intensywnym rozwojem rynku towarów i usług, a także z wysoko rozwiniętymi sposobami przekonywania. Podjęte przedsięwzięcia służące ochronie konsumenta nie mają więc na celu jego uprzywilejowania, „dania” mu czegoś dodatkowego, ale zrekompensowanie jedynie braków jego wiedzy i orientacji. Nic w tym dziwnego, że ochrona o której mowa, określana jest czasem jako kolejne<sup>323</sup> „narzędzie” walki o rynek prawdziwie wolny dla wszystkich jego uczestników zarówno tych czynnych, jak i biernych<sup>324</sup>. W zakresie ochrony konsumenta takiemu właśnie rozumieniu ma sprzyjać uznanie informacji za fundamentalny element działań o charakterze ochronnym<sup>325</sup>.

### 3.3. Informacja w obrocie konsumenckim

#### 3.3.1. Obowiązki informacyjne profesjonalistów względem konsumenta

Obowiązek informowania konsumenta o przedmiocie i treści umowy, a także powinność czynienia tego w prawdziwy, przejrzysty i kompletny sposób, wynika z obowiązku lojalnego kontraktowania, który występuje we wszystkich jego fazach, tj. przed zawarciem umowy, w trakcie jej zawierania oraz na etapie jej wykonania<sup>326</sup>. Wpływa on więc pozytywnie na „upośledzoną” pozycję konsumenta, przede wszystkim jeśli chodzi o sferę informacji.

Odnosząc się do informacji i obowiązku jej udzielania oraz uprawnień do jej domagania się ze strony słabszych uczestników rynku, należy w pierwszej kolejności wyjaśnić pojawiający się na tym tle problem natury aksjologicznej, tj. dlaczego konsumentowi

<sup>322</sup> Zob. szerzej E. Łętowska, *Informacja musi być jasna...*, s. 15.

<sup>323</sup> Obok walki z monopolizacją i nieuczciwą konkurencją.

<sup>324</sup> E. Łętowska, *Prawo umów...*, s. 23.

<sup>325</sup> *Ibidem*.

<sup>326</sup> Por. B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Uwagi o zawodowym obowiązku udzielenia informacji*, [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tomasza Dybowskiiego*, „*Studia Iuridica*”, t. XXI, Warszawa 1994, s. 51 i n. A. Strzyńska, *Ochrona konsumentów w Unii Europejskiej i Polsce*, Warszawa 2000, s. 98.

„należy się” określony poziom informacji<sup>327</sup>. Wynika on z dominującej pozycji przedsiębiorców, którzy często nadużywają jej w stosunkach prawnych z konsumentem. Przyczyną takiego stanu jest brak doświadczenia oraz „głębokie” asymetrie informacyjne, które przejawiają się w deficycie informacji, a także w niedoinformowaniu słabszego podmiotu. Do negatywnych następstw takiego stanu zaliczyć można również podejmowanie decyzji pod wpływem emocji, uleganie technikom marketingowym i wiele innych okoliczności, które sprawiają, że konsument w dużym stopniu narażony jest na niebezpieczeństwa występujące na rynku. Wyraźny brak orientacji tego podmiotu prowadzi do zakłócenia równowagi w jego relacji z przedsiębiorcą i dlatego też ten ostatni ma z założenia pozycję dominującą. Ze względu na wskazane powyżej okoliczności konieczne jest, aby w dziedzinie informacji, interesy konsumenta zostały odpowiednio zabezpieczone<sup>328</sup>. Służą temu różnego rodzaju działania, w ramach których dochodzi m.in. do rozszerzenia i skonkretyzowania obowiązków przedsiębiorców w zakresie ich powinności informacyjnych. I tu pojawia się kolejny problem, tym razem natury poznawczej, który wymaga wyjaśnienia, tzn. jakie informacje w danej sytuacji należy uznać za realizację prawa do informacji<sup>329</sup>.

Zgodnie z zasadami wykształconymi w prawie cywilnym, informacja na temat towaru lub usługi musi być prawdziwa (tzn. niewprowadzająca w błąd), zrozumiała (tj. prosta w odbiorze, niebudząca wątpliwości) i kompletna (tzn. zawierająca wszystkie dane, jakie przedsiębiorca jest obowiązany przekazać konsumentowi). Trzeba jednak pamiętać, że przedmiot, zakres i głębokość obowiązku związanego z przekazaniem informacji kontrahentowi mogą być różne w zależności od okoliczności konkretnej sytuacji<sup>330</sup>. Wspomniany wymóg może więc obejmować ujawnienie konsumentowi podstawowych bądź bardziej szczegółowych informacji. Do tych pierwszych zaliczyć można na przykład umowę sprzedaży nawigacji samochodowej. Przedsiębiorca obowiązany jest w takiej sytuacji do przekazania konsumentowi podstawowych informacji o towarze, w tym także jego cenę, podstawowe jego cechy i przeznaczenie. Do drugich możemy z kolei zakwalifikować umowy kredytu lub umowy ubezpieczeniowe, które ze względu na swoje szczególne znaczenie ekonomiczne wymagają obszernego informowania konsumenta o jego sytuacji<sup>331</sup>.

---

<sup>327</sup> E. Łętowska, *Europejskie prawo...*, s. 127 i n.

<sup>328</sup> Zob. E. Traple, J. Preussner-Zamorska, *Interes konsumenta oraz instrumenty jego ochrony w dziedzinie reklamy*, KPP 1996, z. 1, s. 12.

<sup>329</sup> *Ibidem*, s. 127.

<sup>330</sup> Chodzi w tym wypadku o rodzaj transakcji, warunki w jakich dochodzi do jej wykonania, a także o rodzaj informacji i ich cechy.

<sup>331</sup> A. Streżyńska, *op.cit.*, s. 98.

Na tle tych spostrzeżeń można więc wyróżnić dwa rodzaje informacji, których celem jest prawidłowa realizacja prawa konsumenta do informacji. Zalicza się do nich: informacje o produkcie oraz informacje o warunkach i postanowieniach tzw. umów konsumenckich<sup>332</sup>. W przypadku informacji o produkcie konieczne jest, aby była ona podana w sposób pełny, zrozumiały i nie wprowadzający w błąd kupującego. Jest to bardzo ważny wymóg, ponieważ dzięki niemu mamy możliwość swobodnego dokonania wyboru i podejmowania decyzji. Poza tym stwarza on pewną „barierę” ochronną przed potencjalnymi niebezpieczeństwami, na jakie konsument mógłby zostać narażony ze względu na brak odpowiednich informacji. W celu sprostania wszelkim występującym w tym obszarze wymogom, wydano szereg dyrektyw, w których określono szczegółowo obowiązki związane z etykietowaniem, zarówno nakazów dotyczących prawidłowo udzielonej informacji, jak i zakazów zamieszczania w niej określonych wyrażen<sup>333</sup>. Przede wszystkim bardzo dużą wagę przywiązano do produktów, które są masowo nabywane. Chodzi tu, m.in. o środki żywnościowe, leki, kosmetyki, a także produkty przeznaczone dla dzieci. Co do tych właśnie produktów zachodzi potrzeba „zaopatrzenia” ich w odpowiednie informacje o ich składnikach, przeznaczeniu, czy też sposobie ich używania. Szczegółowe omówienie tego problemu nastąpi w rozdziale czwartym.

Drugi rodzaj informacji odnosi się do warunków i postanowień umowy, które muszą być określone z zachowaniem wymaganej formy. Obowiązek ten przejawia się najczęściej w formie pisemnej, która zwiększa pewność obrotu, a także „spełnia rolę czynnika unaoczniającego konsumentowi warunki zaciągniętego zobowiązania lub też czynnika uświadamiającego służące mu w ramach stosunku prawnego uprawnienia”<sup>334</sup>. Wymóg, o którym mowa dotyczy każdego etapu umowy i jest szczególnie akcentowany przez prawo europejskie w dyrektywach konsumenckich. Kwestie te będą szerzej omówione w rozdziale piątym. W tym miejscu jedynie wskażę wybrane przykłady obowiązków informacyjnych w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zachowania spójności wywodu. W odniesieniu do umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa (dyrektywa 85/577) wyraźnie zostało stwierdzone, że przedsiębiorca zobowiązany jest zawiadomić konsumenta na piśmie o przysługującym mu prawie do odstąpienia od umowy w określonym terminie. W zawiadomieniu musi zostać podane nazwisko i adres osoby, wobec której można dochodzić tego prawa, data zawarcia umowy i wszelkie dane umożliwiające identyfikację umowy<sup>335</sup>.

<sup>332</sup> B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Prawo konsumenta do informacji...*, s. 89.

<sup>333</sup> *Ibidem*, s. 90.

<sup>334</sup> *Ibidem*, s. 93.

<sup>335</sup> Art. 4 dyrektywy 85/577 w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa.

Innym przykładem jest umowa *timesharingu*<sup>336</sup> (dyrektywa 2008/122). Przepisy ją regulujące wymagają od przedsiębiorcy, aby ten w odpowiednim czasie, zanim konsument zostanie związany umową lub ofertą, w sposób jasny i zrozumiały dostarczył konsumentowi dokładne i wystarczające informacje w postaci standardowego formularza określonego w załączniku I oraz informacje wymagane w części 3 tego formularza. Informacje, o których mowa dostarczone są nieodpłatnie, na papierze lub na innym trwałym nośniku łatwo dostępnym dla konsumenta<sup>337</sup>.

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że gwarancją swobody wyboru i suwerenności decyzji konsumenta jest prawidłowe udzielenie mu informacji. Wymaga to jednak od przedsiębiorcy odpowiedniego poziomu wiedzy i „chęci” do jej przekazania. Nie bez przyczyny więc, w trosce o realizację prawa konsumenta do informacji, nałożono na jego kontrahenta obowiązek jej udzielania. Warunkiem koniecznym do osiągnięcia tego celu jest to, aby w zależności od rodzaju dokonywanej transakcji, przekazywana konsumentowi informacja była pełna, rzetelna i prawdziwa. O ile może zdarzyć się tak, że będzie ona niepełna, ale prawdziwa, o tyle nieprawdziwość informacji wyklucza jej rzetelność i pełność. Dlatego też nie ma możliwości, aby informacja, która jest nieprawdziwa była jednocześnie rzetelna i kompletna. Nie chodzi tu także o ilość przekazywanej konsumentowi informacji, ale o jej jakość. Jest to bardzo ważny wymóg dla wskazanego podmiotu, ponieważ nadmiar informacji powoduje jej nieczytelność, a to z kolei osłabia możliwość jej odbioru i dezorientację tego podmiotu.

Na koniec warto wspomnieć, że informacja może mieć różne postacie. Mogą to być wskazówki<sup>338</sup>, porady<sup>339</sup> lub ostrzeżenia<sup>340</sup>. Wszystkie wymienione tu przykłady

---

<sup>336</sup> Zgodnie z art. 2 pkt 1 lit. a) dyrektywy 2008/122, umowa *timeshare* oznacza umowę zawartą na ponad rok, na podstawie której konsument odpłatnie nabywa prawo do korzystania z co najmniej jednego noclegowego miejsca zakwaterowania przez ponad jeden okres korzystania.

<sup>337</sup> Art. 4 dyrektywy 2008/122 w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do niektórych aspektów umów *timeshare*, umów o długoterminowe produkty wakacyjne, umów odsprzedaży oraz wymiany.

<sup>338</sup> Udzielanie wskazówek polega na przekazaniu wiedzy, która odwzorowuje rzeczywistość. Udzielający informacji w takiej postaci musi być kompetentny, a informacja nie może wprowadzać w błąd. Zob. szerzej E. Lętowska, *Europejskie prawo...*, s. 135.

<sup>339</sup> Udzielanie porady ma bardziej złożony charakter od udzielania wskazówek, odnosi się bowiem nie tylko do przekazania informacji o „rzeczywistym stanie rzeczy”, ale także do udzielania rad i sugestii, które przyczynią się do podjęcia decyzji przez konsumenta. Nie chodzi tu już tylko o prawdziwość czy fałszywość informacji, ale również o jej adekwatność do zapotrzebowania słabszego podmiotu i jego oczekiwań. Zob. szerzej *ibidem*, s. 136.

<sup>340</sup> Obowiązek ostrzeżenia dokonywany jest ze względu na przedmiot informacji (zwrócenie uwagi na grożące niebezpieczeństwo, zagrożenie negatywnymi następstwami). Przy tej postaci informacji „występują nie tylko specjalne powinności w zakresie przewidzenia niebezpieczeństwa (zrealizowania ryzyka czy wystąpienia negatywnych skutków), dokonania o nim ostrzeżenia, ale i zwiększone powinności w zakresie sposobu przekazania informacji. Nie wystarczy jakiegokolwiek poinformowanie. Przekazanie informacji powinno być jasne, wyraźne, sformułowane w sposób zrozumiały, niedopuszczający żadnych wątpliwości, zamieszczone w miejscu widocznym, odpowiednie, proporcjonalne w treści i formie do niebezpieczeństwa, przed którym ostrzega”. *Ibidem*.

nakładają na przedsiębiorcę obowiązek informacyjny, który w zależności od wskazanego rodzaju informacji ma mniej bądź bardziej złożony charakter. Spośród wyżej wymienionych wydaje się, że postać doradztwa ma „największy zasięg”, co wiąże się z koniecznością wykazania przez przedsiębiorcę swojej kompetencji i kreatywności, a także wzięcia pod uwagę oczekiwań i potrzeb konsumenta, które są wysoce zindywidualizowane<sup>341</sup>. Niezależnie od rodzaju informacji bezsprzeczne jest, że przedsiębiorca powinien zawsze przekazać ją konsumentowi w zależności od charakteru transakcji w sposób czytelny, zrozumiały, kompletny i nie wprowadzający w błąd. Tylko wtedy słabszy uczestnik rynku będzie w stanie dokonać świadomego wyboru i podjąć decyzję czy przystąpić do kontraktu, czy też nie.

### 3.3.2. Autonomia woli jako przejaw wolności osobistej jednostki/ konsumenta

Związek pomiędzy prawem konsumenta do informacji, a autonomią woli w stosunkach kontraktowych jest oczywisty. Wynika on z istoty dostępu do informacji, który jest warunkiem koniecznym do pełnego korzystania przez konsumenta z autonomii woli i będącej jej przejawem swobody umów<sup>342</sup>.

Brak informacji czy też niedoinformowanie słabszego uczestnika rynku, uniemożliwia mu podjęcie decyzji o wyborze kontrahenta, zawarciu umowy etc.<sup>343</sup> Stan niewiedzy w konsekwencji może doprowadzić do sytuacji, w której konsument, decydując się na dokonanie transakcji, nie zaspokoi swoich potrzeb ze względu na mylne wyobrażenie o towarze lub usłudze. To z kolei prowadzi do sytuacji, w której formalnie istniejąca autonomia woli nie może być w pełni urzeczywistniona, a swoboda umów staje się swobodą pozorną, nie odzwierciedla ona bowiem w pełni rzeczywistej woli stron<sup>344</sup>.

Na te powyższych spostrzeżeń można dostrzec, że swoboda (wolność) umów jest przejawem wolności człowieka, która wyrażona została w art. 31 ust. 1 i 2<sup>345</sup> Konstytucji<sup>346</sup>. Zdaniem TK wskazane przepisy najbardziej odpowiadają cywilistycznej koncepcji autonomii

<sup>341</sup> *Ibidem*, s. 137.

<sup>342</sup> Zob. P. Machnikowski, *Swoboda umów według art. 353<sup>1</sup> KC. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005, s. 2.

<sup>343</sup> Zob. na ten temat M. Safjan, *Zasady prawa prywatnego*, [w:] *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, t. 1, Warszawa 2007, s. 277 i n. Por. W. Czachórski, *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 134 i n.

<sup>344</sup> P. Mikłaszewicz, *Obowiązki informacyjne...*, s. 39.

<sup>345</sup> Art. 31 stanowi:

ust. 1. „Wolność człowieka podlega ochronie prawnej.

ust. 2. Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje”.

<sup>346</sup> Zob. M. Safjan, *Klauzule generalne w prawie cywilnym*, PiP 1990, z. 11, s. 48; L. Garlicki, *Komentarz do art. 31*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 10.

woli. Według tego organu „z art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji w sposób najpełniejszy wynika, że nie wolno nikogo zmuszać do zawarcia umowy lub zakazywać mu zawarcia umowy, ani zmuszać do wyboru określonego kontrahenta, ani narzucać mu jej konkretnych postanowień, o ile przepisy prawa nie stanowią inaczej. Ograniczenie to dotyka wszystkich w jednakowym stopniu. Tak pojmowana wolność człowieka, stanowiąca oczywiście tylko pewną „częstkę” całej sfery wolności człowieka, podlega ochronie konstytucyjnej”<sup>347</sup>. Zgodnie z opinią wyrażoną przez Trybunał, zasada swobody umów rozpatrywana przez pryzmat postanowień Konstytucji powinna w pierwszej kolejności zostać powiązana z zasadą ochrony wolności człowieka (art. 31 ust. 1) i zakazem zmuszania kogokolwiek do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje (art. 31 ust. 2 zd. 2). Argumentem za tym przemawiającym jest to, że obowiązkiem poszanowania wolności ustawa zasadnicza obejmuje wszystkie podmioty stosunków prawnych, także te występujące w obrocie cywilnoprawnym. „Zasada swobody umów nie ma zaś charakteru normy prawa publicznego, tj. – mówiąc bardzo ogólnie – nie dotyczy wyłącznie relacji państwa lub innego podmiotu prawa publicznego, występującego z pozycji władczej w stosunku do innych podmiotów stosunków prawnych. Odnosi się ona także do stosunków między podmiotami prawa prywatnego. Dlatego zasada swobody umów nie powinna być traktowana jako pochodna „klasycznych” praw wolnościowych (wolności człowieka i obywatela), dotyczących relacji władz publicznych i jednostek w niektórych sferach życia, ale ogólnej konstytucyjnej proklamacji wolności człowieka”<sup>348</sup>.

W orzecznictwie TK, a także w doktrynie<sup>349</sup>, gwarancję swobody umów wywodzi się również ze swobody działalności gospodarczej (art. 20 i 22 Konstytucji), ponieważ środkiem jej realizacji są czynności prawne<sup>350</sup>. Zdaniem Trybunału, swoboda umów zawieranych w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, należy do istotnych elementów przedmiotowych wolności działalności gospodarczej w konstytucyjnym rozumieniu tego terminu<sup>351</sup>. W uzasadnieniu jednego z wyroków Trybunał uznał, że zasada swobody umów jest w pewnym zakresie związana z zasadą społecznej gospodarki rynkowej, bowiem „oczywiste jest, że rynkowy charakter gospodarki może być urzeczywistniony tylko przez zapewnienie swobody kształtowania się stosunków ekonomicznych przez zawieranie umów, przy istnieniu mechanizmów popytu i podaży. Zasada ta akcentuje

---

<sup>347</sup> Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 33.

<sup>348</sup> *Ibidem*.

<sup>349</sup> Zob. M. Sałjan, *Autonomia woli a zasada równego traktowania*, [w:] *Zaciąganie i wykonywanie zobowiązań. Materiały III Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów (Wrocław, 25–27.9.2008 r.)*, pod red. E. Gniewka, K. Górskiej i P. Machnikowskiego, Warszawa 2010, s. 363 i n.

<sup>350</sup> R. Trzaskowski, *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligacyjnych. Art. 353<sup>1</sup> K.C.*, Kraków 2005, s. 78.

<sup>351</sup> Wyrok TK z dnia 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK 2001, Nr 4, poz. 82.

jednak w sposób szczególny pewien aspekt swobody umów, a mianowicie możliwość «rynkowego» (bez ingerencji państwa) ustalania cen towarów i usług w drodze umownej. Bez swobody umów w tym zakresie nie można zatem wyobrazić sobie funkcjonowania prawa popytu i podaży, a zatem i gospodarki rynkowej. Można więc stwierdzić, że w tym szczególnym zakresie (ustalanie ceny) obowiązywanie zasady swobody umów «wzmocnione» jest przez wskazaną wyżej zasadę konstytucyjną<sup>352</sup>.

Na tle powyższych orzeczeń widać, że autonomia woli i będąca jej przejawem swoboda umów, jest chroniona konstytucyjnie. Kluczowe w tym przypadku znaczenie przypisuje się art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji, to bowiem właśnie on zapewnia najszerszą (nieograniczoną podmiotowo) i najsilniejszą ochronę swobody umów<sup>353</sup>. Wobec tego bezsprzeczne jest, że ochronie, o której mowa podlegają wszystkie strony stosunku prawnego, a więc także i konsumenci. Stanowisko w tej kwestii wyraził także Trybunał, uzasadniając w wyroku z dnia 13 września 2005 r., że „istnieje taki typ formalnych ograniczeń wolności umów, którego celem nie jest ograniczenie autonomii woli stron zawierających umowę, a wręcz przeciwnie, są one motywowane zamiarem przywrócenia osłabionej, ze względu na nierównorzędną *de facto* pozycję stron umowy, równowagi kontraktowej. Ograniczenia tego typu służą więc wyrównaniu swoistego deficytu nierówności podmiotów i osiągnięciu w ten sposób sytuacji, w której strona słabsza nie będzie *de facto* całkowicie podporządkowana warunkom narzuconym przez silniejszego kontrahenta, pomimo że formalnie zachowuje on pełnię autonomii i w ten sposób wpływa na kształtujący się stosunek prawny. Tego rodzaju rozwiązania są typowe dla obrotu konsumenckiego ze względu na słabszą pozycję konsumenta w porównaniu z profesjonalistą<sup>354</sup>.

Nie ulega więc wątpliwości, że konsument jako słabszy uczestnik obrotu gospodarczego narażony jest na różne niebezpieczeństwa występujące na rynku, które ograniczają jego autonomię. Z tego też względu konieczne wydaje się zapewnienie mu wyczerpującej i precyzyjnej informacji, która może być uznana za odpowiadającą wymaganym standardom, a więc umożliwiającą świadome podejmowanie decyzji o celowości nawiązywanej transakcji, co stanowi konieczną przesłankę dla respektowania autonomii woli stron, wartości chronionej nie tylko na podstawie reguł prawa powszechnego, ale także regulacji konstytucyjnych (art. 31 – wolność każdego człowieka, art. 22 – wolność działalności gospodarczej)<sup>355</sup>.

<sup>352</sup> Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 33.

<sup>353</sup> T. Trzaskowski, *op.cit.*, s. 85.

<sup>354</sup> Wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, OTK-A 2005, Nr 8, poz. 92.

<sup>355</sup> Wyrok TK z dnia 26 stycznia 2005 r., P 10/04, OTK-A 2005, Nr 1, poz. 7.



### 3.4. Wprowadzenie w błąd jako przesłanka naruszenia prawa konsumenta do informacji

Wprowadzenie w błąd, bez względu na to jaką przybierze formę, zawsze ogranicza swobodę oceny i możliwość podjęcia decyzji przez konsumenta, a tym samym narusza jego prawo do informacji. Będąc pod wpływem błędu, podmiot ten ma mylne wyobrażenie o towarze lub usłudze. Wydaje mu się, że dany produkt (usługa) lub warunki umowy są bardziej atrakcyjne, niż to jest w rzeczywistości. Gdyby więc był on świadomy swoich decyzji, to na pewno nie zdecydowałby się na dokonanie transakcji<sup>356</sup>. Nie dziwi więc fakt, że tego typu zachowanie zostało zakwalifikowane jako nieuczciwa praktyka rynkowa<sup>357</sup>. W świetle u.p.n.p.r. może ona przybrać formę działania<sup>358</sup> lub zaniechania<sup>359</sup>. „Wyróżnienie przez ustawodawcę dwóch postaci wprowadzenia w błąd

<sup>356</sup> Zob. B. Gliniecka, *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym – nowe środki ochrony prawa konsumentów*, EP 2008, Nr 1, s. 5.

<sup>357</sup> Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r., o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. z 2007 r., Nr 171, poz. 1206) stanowi: „Praktyka rynkowa stosowana przez przedsiębiorców wobec konsumentów jest nieuczciwa, jeżeli jest sprzeczna z dobrymi obyczajami i w istotny sposób zniekształca lub może zniekształcić zachowanie rynkowe przeciętnego konsumenta przed zawarciem umowy dotyczącej produktu, w trakcie jej zawarcia lub po jej zawarciu”.

<sup>358</sup> Zgodnie z art. 5 ust. 2 u.p.n.p.r. działanie wprowadzające w błąd może polegać na:

- ✓ rozpowszechnianiu nieprawdziwych informacji;
- ✓ rozpowszechnianiu prawdziwych informacji, ale w sposób mogący wprowadzać w błąd;
- ✓ wprowadzeniu w błąd co do znaków towarowych, nazw handlowych lub innych oznaczeń przedsiębiorców lub jego produktów lub reklamy przy okazji wprowadzenia produktu do sprzedaży;
- ✓ nieprzestrzeganiu kodeksu dobrych praktyk, jeżeli przedsiębiorca zapewnia konsumenta, że jest związany takim kodeksem.

Z kolei w ust. 3 stanowi, że wprowadzające w błąd działanie może w szczególności dotyczyć:

- ✓ istnienia produktu, jego ceny, rodzaju lub dostępności;
- ✓ cech produktu, w szczególności: jego pochodzenia, ilości, jakości, sposobu wykonania, składników, daty produkcji, przydatności, możliwości i spodziewanych wyników zastosowania produktu, wyposażenia dodatkowego, testów i wyników badań lub kontroli przeprowadzanych na produkcie, zezwoleń nagród lub wyróżnień uzyskanych przez produkt, ryzyka i korzyści związanych z produktem;
- ✓ obowiązków przedsiębiorcy związanych z produktem, w tym usług serwisowych i procedury reklamacyjnej, dostawy, niezbędnych usług i części;
- ✓ praw konsumenta, w szczególności prawa do naprawy lub wymiany produktu na nowy albo prawa do obniżania ceny lub odstąpienia od umowy;
- ✓ ceny, sposobu obliczania ceny lub istnienia szczególnej korzyści cenowej;
- ✓ informacji dotyczących sytuacji gospodarczej lub prawnej przedsiębiorcy lub jego przedstawiciela, w tym jego imienia i nazwiska (nazwy) i majątku, kwalifikacji, posiadanych zezwoleń, nagród i wyróżnień.

<sup>359</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 1 u.p.n.p.r. praktykę rynkową uznaje się za zaniechanie wprowadzające w błąd, jeżeli pomija istotne informacje potrzebne przeciętnemu konsumentowi do podjęcia decyzji dotyczącej umowy i tym samym powoduje lub może powodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej umowy, której inaczej by nie podjął. Natomiast w ust. 3 zwrócono uwagę, że wprowadzającym w błąd zaniechaniem może być w szczególności:

- zatajenie lub nieprzekazanie w sposób jasny, jednoznaczny lub we właściwym czasie istotnych informacji dotyczących produktu;

przez praktykę rynkową przesądza jednocześnie, że dla dokonywania oceny wprowadzenia w błąd bez znaczenia jest sposób, w jaki do niego doszło. Wprowadzenie w błąd może bowiem dokonywać się «przez mylące, dwuznaczne informacje lub celowo nieprecyzyjne oznaczenia odnoszące się do cech handlowych (właściwości, użyteczności, czasu i rodzaju wykonania), wartości produktu i ceny, warunków wymiany, zwrotu, naprawy, warunków gwarancji». Jednak kluczową rolę odgrywa sam skutek wprowadzających w błąd (przez działanie lub zaniechanie) praktyk rynkowych, którym jest istotne zniekształcenie (potencjalne lub realne) zachowania rynkowego przeciętnego konsumenta<sup>360</sup>. Nie ulega więc wątpliwości, że wprowadzenie w błąd czy to w postaci działania, czy zaniechania jest źródłem niepożądanych dla konsumenta zjawisk i przyczyną dokonywania przez niego niekorzystnych transakcji, co w konsekwencji oznacza naruszenie jego prawa do informacji.

Z przejawem naruszenia prawa konsumenta do informacji mamy do czynienia również w przypadku reklamy wprowadzającej w błąd, która z pewnością bywa nośnikiem dezinformacji. Zanim jednak odniosę się do tego problemu wyjaśnię różnicę, jaka zachodzi pomiędzy reklamą a informacją handlową. „W praktyce, a niekiedy także i w literaturze można spotkać się z zamiennym stosowaniem wobec reklamy takich pojęć jak informacja handlowa, ogłoszenie czy oferta. Oczywiście pozostają one w związku z reklamą jednak przypisywanie im tej samej treści nie jest poprawne<sup>361</sup>. Związek ten wynika przede wszystkim z tego, że zarówno reklama, jak i informacja handlowa opierają się na wiadomościach o towarach i usługach, z tą jednak różnicą, że służą one innym bezpośrednio celom. „W przypadku reklamy – biorąc pod uwagę jej funkcję perswazyjną – jej celem jest osiągnięcie wzrostu sprzedaży poprzez oddziaływanie na wybór dokonywany przez konsumentów. Natomiast w przypadku informacji handlowej chodzi głównie o udostępnianie danych o występujących na rynku towarach i usługach, co ma ułatwić decyzje zakupu. Oprócz różnicy, jaka zachodzi na tle wskazanych terminów co do ich celu, należy zauważyć dalsze konsekwencje, szczególnie w zakresie stopnia szczegółowości i kompletności informacji o towarze lub usłudze. Reklama będąca szczególnym nośnikiem informacji, prezentując dany produkt (usługę), może pominąć ważne o nim dane, na przykład takie jak: cena, nazwa producenta, punkt sprzedaży itp., koncentrując się na przedstawieniu jego zalet. Tego już nie można powiedzieć o informacji

- 
- nieujawnienie handlowego celu praktyki, jeżeli nie wynika on jednoznacznie z okoliczności i jeżeli powoduje to lub może spowodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej umowy, której inaczej by nie podjął.

<sup>360</sup> M. Sieradzka, Komentarz do ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, Lex.

<sup>361</sup> M. Jabłoński, J. Węgrzyn, *Wprowadzenie w błąd jako przesłanka ochrony konsumentów*, PPIA LXXXVII, s. 111-125.

handlowej, której głównym zadaniem jest udzielenie konsumentowi pewnych, gwarantowanych wiadomości, dzięki którym może on podjąć decyzję czy dokonać zakupu towaru (usługi), czy też nie<sup>362</sup>. Nie ma tu więc miejsca na jakąkolwiek przesadę czy metaforę<sup>363</sup>.

Zadaniem reklamy jest więc oddziaływanie na konsumenta w taki sposób, aby wywołać w nim zainteresowanie określonym towarem lub usługą<sup>364</sup>. W praktyce często okazuje się, że zainteresowanie jak najbardziej jest, ale wynika ono z dopuszczenia się przez przedsiębiorcę czynu nieuczciwej konkurencji, którym jest reklama wprowadzająca w błąd (art. 16 ust. 1 pkt 2 u.z.n.k.)<sup>365</sup>. Wywołuje ona rozbieżność pomiędzy rzeczywistymi cechami towaru, a jego wyobrażeniem u konsumenta<sup>366</sup>. Główną przyczyną takiego stanu są informacje podane w przekazie reklamowym, które mogą być zarówno nieprawdziwe jak i prawdziwe, ale z uwagi na sposób ich sformułowania mogą wywołać u słabszego podmiotu mylne wyobrażenie o danym towarze lub usłudze. Bardzo ważne zatem jest to, że aby postawić zarzut wprowadzenia w błąd przez reklamę należy wskazać, że nie musi ona bezpośrednio wprowadzać konsumenta w błąd, wystarczy bowiem, że powstanie jedynie ryzyko takiego wprowadzenia<sup>367</sup>.

Rzetelna, pełna i nie wprowadzająca w błąd informacja ma dla konsumenta ważne znaczenie. Dzięki niej podmiot ten ma możliwość porównania towarów (usług) tej samej jakości i skorzystania z tej oferty, która jest dla niego najbardziej korzystna. Ze względu jednak na wzrastającą masowość obrotu – i inne okoliczności, o których była mowa we wcześniejszych rozważaniach – można zaobserwować nasilające się zjawisko niewłaściwego formułowania ofert, a także wprowadzającej w błąd reklamy. Mając to na uwadze oraz powyższe odniesienia, bezsprzeczne staje się stwierdzenie, że wprowadzenie w błąd, które może nastąpić poprzez informację czy przekaz reklamowy skutkować będzie ograniczeniem zdolności w podjęciu przez konsumenta świadomej i racjonalnej decyzji, a także naruszeniem jego prawa do informacji.

---

<sup>362</sup> *Ibidem*.

<sup>363</sup> B. Jaworska-Dębska, *Wokół pojęcia reklamy*, PUG 1993, nr 12, s. 22.

<sup>364</sup> Zob. M. Gajlewicz, *Reklama i jej uwarunkowania*, PUG 1993, nr 10, s. 2–6.

<sup>365</sup> Art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.) stanowi: „Czynem nieuczciwej konkurencji w zakresie reklamy jest w szczególności: 2) reklama wprowadzająca klienta w błąd i mogąca przez to wpłynąć na jego decyzję co do nabycia towaru lub usługi”.

<sup>366</sup> R. Skubisz, R. Sagan, *Prawo reklamy. Wprowadzenie. Zbiór przepisów. Orzecznictwo. Literatura*, Lublin 1997, s. 690.

<sup>367</sup> R. Stefaniński, *Prawo reklamy w świetle przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji na tle porównawczym*, Poznań 2003, s. 98.

### 3.5. Prawo konsumenta do prywatności i ochrona danych osobowych jako podstawa do ograniczenia rozpowszechniania i żądania informacji handlowej

Mając na względzie definicje prywatności, możemy dostrzec, że pomimo wielu odniesień do tego terminu, ustawodawca polski nie zdecydował się na skonkretyzowanie go w żadnym akcie prawnym. „Sięgając do piśmiennictwa najłatwiej jest przedstawić prywatność w dwóch aspektach: szerszym oraz węższym. W tym pierwszym wiąże się ona z autonomią i niezależnością jednostki. A zatem chodzić tu będzie o możliwość samodzielnego podejmowania decyzji odnoszących się do własnej osoby, wolnych od jakiegokolwiek ingerencji z zewnątrz. W drugim, węższym znaczeniu, prywatność dotyczy ograniczenia, bądź uniemożliwienia dostępu innych osób do różnych sfer osobistego życia jednostki”<sup>368</sup>.

Wzmógł nacisk na potrzebę ochrony prywatności sprawił, że problematyka o której mowa, znalazła swoje odbicie w Konstytucji RP. Kluczowe znaczenie przypisuje się art. 47, zgodnie z którym „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”. Należy przy tym mieć na uwadze, że przyjęte we wskazanym przepisie regulacje, uzupełniane są przez ochronę tajemnicy komunikowania się (art. 49), gwarancje nienaruszalności mieszkania (art. 50), prawo do ochrony danych osobowych (art. 51), a także prawo do milczenia, czyli „wyłączenie możliwości zobowiązania jednostki przez organy władzy publicznej do ujawnienia swojego światopoglądu, przekonań religijnych lub wyznania” (art. 53). Ochrona prywatności jest również jednym z podstawowych składników ochrony konsumentów organizowanej przez organy państwowej (art. 76). Ma to wyraz przede wszystkim w obowiązku uchwalania odpowiednich regulacji na szczeblu ustawowym, o czym szczegółowo piszę w rozdziale trzecim. Przy tym ustrojodawca uznał, że szczególnym (ale nie jedynym) zagrożeniem, przed którym prywatność ma być chroniona są nieuczciwe praktyki rynkowe<sup>369</sup>.

Przedstawione powyżej regulacje konstytucyjne dotyczą sfery prywatności człowieka, która ma szeroki zakres zastosowania. Trzeba jednak mieć na uwadze, że nie wszystkie elementy charakteryzujące prywatność będzie można odnieść do sytuacji konsumenta. Wobec tego specyfika rozumienia owej prywatności tego podmiotu, będzie wyrażać się w charakterze czynności, które będą dokonywane przez przedsiębiorcę. Z uwagi na różnego rodzaju zagrożenia tej sfery, można przyjąć że obejmuje ona ochronę

<sup>368</sup> A. Mednis, *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Kraków 2006, s. 39.

<sup>369</sup> J. Rzucidło, J. Węgrzyn, *Prawne aspekty ochrony anonimowości w Internecie*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie, R. 2013, s. 254.

przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, wolność od niepokojenia, a także ochronę danych osobowych. Mając powyższe na względzie, warto przyjrzeć się bliżej przesłankom ograniczenia swobody informacji handlowej.

### **3.5.1. Prywatność konsumenta jako granica swobody informacji handlowej**

Prawo do prywatności to jedno z podstawowych praw, które jest „wyznacznikiem” granic autonomii jednostki. Każdy z nas może więc korzystać ze swych wolności i praw, ale tylko w taki sposób, który nie narusza najbardziej wrażliwej sfery, którą jest prywatność innej osoby. Nie trzeba się długo zastanawiać nad przykładami, które odzwierciedlają ten problem. Wystarczy postawić się w „roli” konsumenta i już na pierwszy „rzut oka” dostrzeżemy, że to właśnie w tym obszarze coraz częściej dochodzi do tego typu naruszeń. Nic więc dziwnego, że zagadnienie związane z ochroną prywatności konsumenta od dłuższego czasu stało się przedmiotem szczególnego zainteresowania. Za przyczyną takiego stanu stoją niewątpliwie przedsiębiorcy, którzy przekonani o swojej silniejszej pozycji na rynku często podejmują różnego rodzaju działania ingerujące w sferę prywatności konsumenta. Z sytuacją taką mamy do czynienia wtedy, gdy konsumenta nachodzi się w domu, zarzuca niechcianą informacją, a także, gdy żąda się coraz to głębiej brnących w sferę jego intymności danych<sup>370</sup>.

Przedsiębiorcy, dążąc do pozyskania konsumentów na swoje towary i usługi, wykorzystują często naiwność w odbiorze informacji handlowej swoich kontrahentów. Najczęściej zdarza się to przy zawieraniu transakcji poza lokalem przedsiębiorstwa, gdzie doskonałym do tego miejscem jest dom konsumenta. Zaskoczony, niedoświadczony, niemający dostatecznej wiedzy o oferowanym towarze lub usłudze konsument staje się bardziej „podatny” na zawarcie umowy. Z identyczną sytuacją mamy do czynienia przy umowach zawieranych na odległość za pomocą środków komunikacji elektronicznej, listów, telefonów, przesyłaniu niezamówionych towarów itp. Na kanwie tych spostrzeżeń okazuje się, że stosowane przez profesjonalistów w wyżej wymienionych okolicznościach praktyki marketingowe prowadzą do podejmowania przez słabsze podmioty nieprzemyślanych decyzji, co wynika z ich zaskoczenia i presji. Chodzi tu więc nie tylko o zapewnienie konsumentowi swobody podejmowania decyzji o towarze lub usłudze, możliwości decydowania o własnych potrzebach i sposobach ich zaspokajania, ale także o zapewnienie prawa do prywatności, a więc ogólnie mówiąc, wolności od niepokojenia w sferze zamysłu konsumenta nieprzeznaczonej do kontaktów handlowych<sup>371</sup>.

---

<sup>370</sup> A. Jedynak, *Ochrona prywatności konsumentów*, „Ius Et Administratio” 2005, nr 1, s. 82.

<sup>371</sup> E. Łętowska, *Europejskie prawo...*, s. 154.

Zawieranie umów poza lokalem przedsiębiorstwa, jak i na odległość, regulowane jest przepisami prawa<sup>372</sup>. Pomimo uznania w obrocie prawnym tego typu praktyk możemy dostrzec, że z ich przyczyny dochodzi do naruszenia prywatności konsumenta. Następuje to wtedy, gdy podmiot ten odmawia wysłuchania kierowanych do niego informacji i nie jest zainteresowany zawarciem transakcji, a mimo to w dalszym ciągu jest niepokojony kierowanymi do niego niechcianymi informacjami handlowymi. Problem ten widoczny jest także – jak wspomniałam – przy umowach zawieranych na odległość. W tym przypadku z naruszeniem prywatności będziemy mieli do czynienia, kiedy konsument zarzucany jest niechcianymi materiałami reklamowymi. Aby ustrzec się przed tego typu naruszeniami konsument może, gdy nie ma podanego indywidualnego adresu, umieścić wiadomość na drzwiach, skrzynce pocztowej lub złożyć pisemny wniosek na pocztę – jeśli druki (reklamy) rozpowszechniane są za jej pośrednictwem – o tym, że nie jest zainteresowany dostarczaniem mu informacji handlowych. W przypadku zaś, gdy korespondencja jest zaadresowana imiennie, konsument powinien wyrazić sprzeciw skierowany do nadawcy w sposób umożliwiający mu zapoznanie się z nim. Może on także zwrócić się do Stowarzyszenia Sprzedawców Bezpośrednich o umieszczenie go na tzw. liście Robinsona, co powoduje skreślenie adresu z baz danych, którymi dysponuje Stowarzyszenie<sup>373</sup>. Po bezskutecznej „interwencji”, wskazane działania przedsiębiorcy można uznać za bezprawne naruszenie prywatności słabszego podmiotu<sup>374</sup>. W takiej sytuacji konsument może wystąpić z roszczeniem cywilnoprawnym o naruszenie dóbr osobistych (art. 23 i 24 k.c.)<sup>375</sup>.

Na gruncie powyższych spostrzeżeń można więc bezsprzecznie stwierdzić, że prywatność to jedna z podstawowych przesłanek ograniczenia swobody informacji handlowej. Stwarza ona pewną granicę, której przedsiębiorca nie może przekroczyć i dlatego też ma istotne znaczenie dla konsumenta, chroni go bowiem przed zagrożeniami wynikającymi ze stosowanych przez przedsiębiorcę praktyk marketingowych.

### **3.5.2. Ochrona danych osobowych konsumenta jako przejaw ograniczenia swobody informacji**

W relacjach przedsiębiorca – konsument coraz częściej dostrzega się, że informacje, przede wszystkim te zawierające dane osobowe, mają ważne znaczenie dla silniejszego uczestnika obrotu gospodarczego. Taki stan spowodowany jest głównie chęcią osiągnięcia zysku, posiadając bowiem dane osobowe potencjalnych konsumentów, przedsiębiorca

<sup>372</sup> Problem ten zostanie poruszony w rozdz. 5.

<sup>373</sup> E. Łętowska, *Prawo umów...*, s. 168.

<sup>374</sup> Zob. *ibidem* i cytowane tam orzeczenie.

<sup>375</sup> Na temat dochodzenia roszczeń na podstawie art. 23 i 24 k.c. zob. A. Jedynek, *op. cit.*, s. 84–85.

może zapoznać się z ich potrzebami i dostosować do nich oferty, co jest charakterystyczne w marketingu bezpośrednim<sup>376</sup>.

Odnosząc się do zagadnienia związanego z wykorzystaniem danych osobowych konsumenta w skierowanej do niego ofercie handlowej, warto zwrócić uwagę, że było ono przedmiotem rozstrzygnięcia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku, jeszcze przed obowiązywaniem ustawy o ochronie danych osobowych. Organ ten uznał, że posłużenie się danymi osoby fizycznej w ofercie handlowej do niej skierowanej nie jest bezprawnym działaniem oferenta<sup>377</sup>. Słusznie na ten temat swój pogląd wyraziła E. Łętowska, do którego również się przychyliam. Zdaniem autorki przedstawione wyżej stanowisko sądu jest „co do zasady trafne, gdy odnosi się do danych osobowych typu imię i nazwisko. Jednakowoż już np. adres należy do danych, które z natury rzeczy podlegają ściślejszej ochronie. (...) Nie ma takich danych osobowych (dotyczy to także imienia i nazwiska), które z racji swej ogólnej dostępności i funkcji identyfikacyjnej w obrocie byłyby wolne od ochrony przewidzianej w ustawie. Inaczej mówiąc, o «legalności» i «zgodności z prawem» wykorzystania komercyjnego danych osobowych nie decyduje tylko treść danych, ale i sposób ich uzyskania. Zatem, jeśli informacja o imieniu, nazwisku i adresie pochodzi z zestawienia zrobionego legalnie, lecz udostępnionego później w innym, komercyjnym celu lub wykorzystanego w taki sposób, fakt, iż chodzi o dane dostępne powszechnie, nie niweczy braku legalności posłużenia się nimi<sup>378</sup>».

Dla przetwarzania danych w celach marketingowych znamienne znaczenie mają więc dwie przesłanki określone w art. 23 ust. 1 ustawy o ochronie danych osobowych<sup>379</sup>:

---

<sup>376</sup> Przez „marketing bezpośredni” należy rozumieć ogół działań, jak również wszelkich dotyczących go usług pomocniczych, umożliwiających oferowanie produktów lub usług bądź przekazywanie innych informacji do grupy ludności – za pośrednictwem poczty, telefonu lub innych bezpośrednich środków – w celach informacyjnych bądź w celu wywołania reakcji ze strony osoby, której dane dotyczą. Rekomendacja R(85)20 Rady Europy dla Komitetu Ministrów dla Państw Członkowskich w sprawie ochrony danych osobowych używanych dla celów marketingu bezpośredniego z 25 października 1985 roku. [http://www.giodo.gov.pl/230/id\\_art/657/j/pl/](http://www.giodo.gov.pl/230/id_art/657/j/pl/) [dostęp: 28.07.2011].

<sup>377</sup> Na swoje uzasadnienie sąd wskazał „Podstawowe dane osobowe człowieka (nazwisko i imię) są jego dobrem osobistym, ale jednocześnie są dobrem powszechnym w tym znaczeniu, iż istnieje publiczna zgoda na posługiwanie się nim w życiu społecznym (towarzyskim, urzędowym, handlowym itd.). Dopóki więc dane osobowe człowieka są używane zgodnie z regułami społecznymi, nie można mówić ani o bezprawności działania innych osób, ani o zagrożeniu dóbr osobistych tymi działaniami. Strona pozwana posłużyła się podstawowymi danymi personalnymi powódki przy zgłaszaniu oferty kierowanej do niej oraz zarejestrowała te dane po przyjęciu oferty dla uzgodnienia celów handlowych. Takie działania nie dają podstawy do wysuwania roszczeń z art. 24 KC, gdyż nie zostały podjęte w celu pejoratywnym ani nie zmierzały do upublicznienia danych osobowych w celach pozaumownych”, Orz. z 15.03.1996 r., OSA nr 7-8/1996, poz. 31. Podają za: E. Łętowska, *Prawo umów...*, s. 178.

<sup>378</sup> *Ibidem*, s. 179.

<sup>379</sup> Dz.U. 2002 r., Nr 101, poz. 926, ze zm.

- ✓ gdy osoba, której dane dotyczą wyrazi na to zgodę, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych (art. 23 ust. 1 pkt 1),
- ✓ gdy jest to niezbędne do wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą (art. 23 ust. 1 pkt 5). Przy czym za usprawiedliwiony cel, uważa się w szczególności marketing bezpośredni własnych produktów lub usług administratora danych i dochodzenie roszczeń z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej (art. 23 ust. 4).

Odnosząc się do pierwszego z usprawiedliwionych celów, należy zwrócić uwagę, że aby można było mówić o prawidłowym wykorzystywaniu danych osobowych w prowadzeniu marketingu bezpośredniego własnych produktów lub usług administratora danych (art. 24 ust. 4 pkt 1) niezbędne do tego celu jest, aby po pierwsze, przedmiot prowadzonego marketingu był związany z przedmiotem prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej. Na przykład sklepy ze sprzętem komputerowym mogą prowadzić reklamę sprzętu komputerowego. „W ocenie GODO dopuszczalne jest przesyłanie materiałów reklamowych własnych produktów lub usług (przedsiębiorcy-administratora danych) mające miejsce tylko w trakcie trwania umowy. Na takie działanie klient nie musi wyrażać zgody. Po ustaniu umowy podstawowej na wykorzystywanie danych w celach marketingowych należy uzyskać zgodę”<sup>380</sup>. Po drugie, zachowanie tożsamości podmiotu przetwarzającego dane osobowe i na rzecz którego prowadzony jest marketing. Zgodnie z normą wyrażoną *expressis verbis* w art. 23 ust. 4 pkt 1 dopuszczalny jest marketing tylko własnych produktów lub usług. Wobec tego za niedopuszczalne należy uznać wykorzystanie danych osobowych do realizacji wspólnego celu kilku przedsiębiorców, np. wspólne promowanie usług kredytowych banku i reklama produktów firmy meblowej. Oprócz tego zabronione jest również wykorzystywanie „własnych” danych osobowych dla reklamy usług podmiotu, którego administrator danych jest udziałowcem<sup>381</sup>.

Dochodzenie roszczeń z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej to drugi z usprawiedliwionych celów wymienionych w art. 24 ust. 4 u.o.d.o., dzięki któremu możliwe jest prawidłowe przetwarzanie danych osobowych. Chodzi tu o zawarcie danych osobowych dłużnika w pozwie. Według GODO, za niedopuszczalne należy uznać umieszczanie na kopercie obok imienia, nazwiska oraz adresu zamieszkania takich informacji jak „dłużnik” czy „windykacja”. Uzasadnione jest to tym, że osoba zapoznająca się z treścią informacji zamieszczonych na kopercie może przypisać tę informację

<sup>380</sup> D. Fleszer, *Zakres przetwarzania danych osobowych w działalności gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 227.

<sup>381</sup> *Ibidem*.



bezpośrednio do konkretnej osoby<sup>382</sup>. To z kolei skutkuje nieuzasadnionym udostępnianiem wskazanej informacji nieokreślonej liczbie osób<sup>383</sup>.

Decydując się na zawarcie umowy, czy to w ramach marketingu bezpośredniego (sprzedaż w domu klienta, sprzedaż online itd.), czy też w lokalu przedsiębiorstwa – w tym przypadku z wyjątkiem drobnych umów ze sfery życia codziennego – konsument nie ma możliwości, aby pozostać anonimowy. W zależności od rodzaju dokonywanej transakcji, żąda się od niego informacji, które mogą być uznane przez konsumenta za zbyt głęboko wkraczające w sferę jego prywatności. Klasycznym przykładem są umowy ubezpieczenia. W razie nie ujawnienia wymaganych informacji przez słabszy podmiot, umowa nie dojdzie do skutku. Wydawać by się mogło, że przedsiębiorca ma w takiej sytuacji szerokie „pole manewru” i może żądać od swojego kontrahenta takich danych, jakie uzna za stosowne. Okazuje się, że wcale tak nie jest, bowiem „zakres żądania informacji ze strony kontrahenta-konsumenta nie pozostaje tu bez wszelkiej kontroli. Podlega on kontroli sądowej, w szczególności dokonywanej z punktu widzenia art. 5 i 58 KC, a także z punktu widzenia posłużenia się dozwolonymi klauzulami umownymi. Żądanie danych wkraczających w prywatność, a zbędnych z uwagi na cel umowy, rozkład ryzyka stron czy «symetryczność» praw i obowiązków stron – będą uznane za klauzulę uciążliwą”<sup>384</sup>. W tym miejscu trzeba wspomnieć, że w świetle art. 23 ust. 1 pkt 3 u.o.d.o., ustawodawca zezwolił na przetwarzanie danych osobowych, gdy jest to konieczne do realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą jest stroną lub, gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą. Tak więc nie ulega wątpliwości, że żądanie danych, od których zależy rozmiar ryzyka i bezpieczeństwo przedsiębiorcy, jest dozwolone. Słuszne stanowisko w kwestii tej zajął NSA, który stwierdził, że zakres danych osobowych przetwarzanych w związku z koniecznością wywiązania się z umowy powinien być zróżnicowany w zależności od charakteru i znaczenia umowy. W przypadku umów o istotnym znaczeniu gospodarczym lub społecznym bezpieczeństwo obrotu prawnego wymaga dokładnej identyfikacji stron zawierających umowę i może uzasadniać gromadzenie przez nie danych osobowych w zakresie gwarantującym należyte wywiązanie się z zobowiązania<sup>385</sup>.

Z analizy sprawozdań GIODO wynika, że w 2002 r. dostrzec można było dużą ilość przypadków, w których wielu administratorów danych nie zdawało sobie sprawy z naruszeń, jakich dopuściło się swoim działaniem. Wśród nich zdarzały się także i pewnie można powiedzieć, że dalej zdarzają się świadome naruszenia praw osób, których

---

<sup>382</sup> Wystąpienie GIODO do Prezesa Zarządu Banku, nr GI-DS.-430/566/03 z dnia 9 października 2003 r.

<sup>383</sup> Zob. szerzej na ten temat D. Fleszer, *op.cit.*, s. 228–231.

<sup>384</sup> E. Łętowska, *Prawo umów...*, s. 180.

<sup>385</sup> Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2001 r., II SA 2869/00, ONSA 2003, nr 1, poz. 29.

dane są przetwarzane. W praktyce znane są także przypadki przetwarzania danych osobowych w celach marketingowych, pomimo zastrzeżenia skarżących, z którego wyraźnie wynikało, że nie życzą sobie przetwarzania ich danych w tych celach. Jako przykład może posłużyć skarga w sprawie *Claritas*<sup>386</sup>, *Reader's Digest* oraz *Otto*<sup>387</sup>. Z liczbowego zestawienia skarg wniesionych do GIODO w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez firmy marketingowe odnotowuje się wartości malejące<sup>388</sup>. Wobec tego można stwierdzić, że popularyzacja idei ochrony danych osobowych, propagowanie przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, a także prowadzenie działań informacyjnych i edukacyjnych przyczynia się do poprawy świadomości zarówno przedsiębiorców, jak i konsumentów w tym obszarze. Dane z 2011 r. pokazują, że skutek tego typu ma miejsce. Odnotowano bowiem 49 skarg, czego dowodem jest statystyka, którą odnajdujemy na stronie <http://www.giodo.gov.pl> wskazująca na to, że choćby z formalnego punktu widzenia skarg, które zostały zgłoszone, jest to liczba zdecydowanie mniejsza aniżeli w poprzednich latach.

#### 4. Podsumowanie

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, można dostrzec, że działania podejmowane na płaszczyźnie Wspólnot, a obecnie Unii w dużym stopniu przyczyniły się do rozwoju prawa konsumenckiego w Polsce. To właśnie na ich podstawie doszło do wykrystalizowania się w polskim porządku prawnym działań o charakterze normatywnym. Założenia poprzedniego ustroju Polski nie dawały realnych szans na osiągnięcie zadowalających efektów. „Degradacja” konsumenta była coraz to bardziej intensywna, ponieważ regulacje wówczas istniejące pozostawały takimi jedynie „na papierze”. W praktyce sytuacja była wręcz fatalna.

Z uwagi na deficyt informacji występujący po stronie konsumenta, działania unijne już od samego początku koncentrowały się m.in. na prawie do informacji. Wśród szerokiej

<sup>386</sup> Przeprowadzone w jednej ze spraw postępowanie wyjaśniające wykazało, że skarżąca wypełniła Ogólnopolski Kwestionariusz Produktów i Usług Caritas Polska Sp. z o.o., w którym zaznaczyła, że nie wyraża zgody na przetwarzanie jej danych osobowych przez Spółkę w celach marketingowych i pomimo złożenia przez skarżącą powyższego zapisu, jej dane zostały udostępnione IMP Sp. z o.o., a następnie przetwarzane (m.in. przechowywane) przez ten podmiot przez kilka miesięcy. Przedmiotowe ustalenia stały się podstawą do złożenia przez Generalnego Inspektora zawiadomienia o popełnieniu przez Caritas przestępstwa z art. 49 ust. 1 ustawy. Zob. GI-DS.-430/595/02/3353.

<sup>387</sup> Sprzeciwy składane przez skarżących nie były respektowane przez *Reader's Digest Przegląd* Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie oraz *Otto* Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi, bądź były uwzględniane dopiero po interwencji GIODO.

<sup>388</sup> W 2003 r., wniesiono 137 skarg. W 2004 r. wniesiono 104 skargi. W 2005 r. wniesiono 69 skarg. W 2009 r. wniesiono 57 skarg. W 2010 r. wniesiono 59 skarg.

gamy przedsięwzięć podejmowanych w sferze legislacyjnej, ważną rolę przypisuje się planom działania Komisji Europejskiej, to one bowiem są wyznacznikiem kierunków działań w tym obszarze. Obecnie jednym z nich jest motyw „ochrony konsumenta przez informację”, który służy przywróceniu równości szans słabszego podmiotu, utraconych na skutek rozwoju rynku towarów i usług oraz praktyk marketingowych. Zrekompensowanie niewiedzy i braku świadomości konsumenta w oparciu o ten paradygmat następuje poprzez nałożenie na silniejszego partnera, tj. profesjonalistę obowiązku udzielenia informacji, których stopień szczegółowości uzależniony jest od rodzaju dokonywanej transakcji. Wobec tego możemy wyróżnić dwa rodzaje informacji, tj. podstawowe i szczegółowe. Te pierwsze dotyczą informacji o produkcie, natomiast drugie informacje o warunkach i postanowieniach tzw. umów konsumenckich. Przyjęcie takiego założenia pokazuje, że podejmowane działania na rzecz konsumentów przebiegają dwutorowo.

Pełna i zrozumiała informacja stanowi warunek konieczny do tego, aby konsument mógł porównać oferty towarów i usług, a następnie dokonać właściwego wyboru. Nie zawsze okazuje się to możliwe ze względu na celowe wprowadzanie konsumenta w błąd. Z przejawem takiego naruszenia prawa do informacji mamy do czynienia także w przypadku reklamy, która nierzadko bywa nośnikiem dezinformacji. Nie dziwi więc, że obecnie w aktach prawnych poświęconych problematyce konsumenckiej, szczególny akcent kładzie się na informację oraz zasadę transparentności. Tylko świadomy i dobrze poinformowany konsument jest w stanie podjąć racjonalną decyzję. W przeciwnym razie, tj. wówczas, gdy przedsiębiorcy nie będą przestrzegać obowiązków informacyjnych, a także wspomnianej zasady, skutkować to będzie pogorszeniem sytuacji ekonomicznej konsumenta.

Przy realizacji wyznaczonych zadań na rzecz ochrony konsumenta, nie można pominąć podstaw ograniczających rozpowszechnianie i żądanie informacji handlowej. Mowa tu oczywiście o prawie do prywatności słabszego podmiotu oraz ochronie jego danych osobowych. Z sytuacją o której mowa, mamy najczęściej do czynienia przy umowach zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa oraz umowach zawieranych na odległość. Z dokonanych ustaleń wynika, że naruszenie prywatności następuje wówczas, gdy konsument odmawia wysłuchania kierowanych do niego informacji, a mimo to w dalszym ciągu jest nakłaniany przez przedsiębiorcę do zawarcia umowy. Z kolei naruszenie danych osobowych ma miejsce wtedy, gdy ich przetwarzanie w celach marketingowych następuje bez zgody konsumenta oraz służy do realizacji wspólnego celu kilku przedsiębiorców, np. promowanie usług kredytowych banku i reklama sprzętu komputerowego. Nie ulega więc wątpliwości, że zarówno z pierwszym, jak i z drugim przypadkiem zetknemy się w razie przekroczenia przez przedsiębiorcę dozwolonej granicy w kontaktach handlowych z konsumentem.

Podsumowując, działania podejmowane na płaszczyźnie unijnej w zakresie prawa konsumenta do informacji wywarły bardzo duży wpływ na ustawodawstwo polskie. Proces ten zauważalny jest od podpisania przez Polskę Układu Europejskiego. Intensyfikacja działań w tym obszarze nastąpiła jednak po 1 maja 2004 roku, kiedy to Polska przystąpiła do Unii Europejskiej. Z dokonanych ustaleń wynika, że przyjęte rozwiązania wpływają pozytywnie na sytuację konsumenta, a tym samym i realizację konstytucyjnej ochrony tego podmiotu. Przesądza o tym przyjęty motyw ochrony konsumenta przez informację, w którego ramach dostrzega się liczne przedsięwzięcia legislacyjne. Jak się okazuje, nie mają one charakteru wycinkowego, swoim zasięgiem bowiem obejmują zarówno informacje o towarze (w tym także etykietowanie i reklamę, jako nośnik informacji), jak i informacje o warunkach i postanowieniach tzw. umów konsumenckich.

## ROZDZIAŁ III

# Prawo konsumenta do informacji w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.

## 1. Konstytucyjna ochrona konsumenta w katalogu praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych

### 1.1. Art. 76 Konstytucji RP jako norma programowa

Problematyka odnosząca się do ochrony konsumenta w konstytucjonalizmie polskim po raz pierwszy została uregulowana w art. 76 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku. Zgodnie z treścią tego przepisu: „Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi<sup>389</sup>. Zakres tej ochrony określa ustawa<sup>390</sup>”.

---

<sup>389</sup> W tym miejscu warto wspomnieć, że jak dotąd Trybunał Konstytucyjny nie zdefiniował terminu „nieuczciwych praktyk rynkowych”. Słusznie zaś zauważył, że „ustawodawca ma prawo konkretyzowania «nieuczciwych praktyk rynkowych», ale ocena, czy w konkretnym przypadku miały one miejsce, winna w przypadkach spornych lub wątpliwych opierać się o istotne dla konkretnego przypadku okoliczności i podlegać ocenie niezawisłego sądu, którego ustawodawca nie może całkowicie wyřęczyć”, wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, Nr 1, poz. 3. W literaturze przyjmuje się, że „w ogólnym ujęciu (a można przyjąć, że art. 76 przyjmuje szerokie rozumienie «nieuczciwych praktyk rynkowych») można za praktyki te uznać wszelkie działania lub zaniechania podmiotów występujących w obrocie, które wykorzystują swoją dominującą (silniejszą) pozycję wobec konsumentów w sposób stanowiący nadużycie”, L. Garlicki, *Komentarz do art. 76, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2002, s. 4. Wymienić tu można w szczególności: „zamierzone zmonopolizowanie rynku, ukrywanie przed nabywcą wad towarów i usług, unikanie odpowiedzialności z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązań, korzystanie z dostępu do danych osobowych niezgodnie z ich przeznaczeniem, oszukańcza reklama, produkcja i dystrybucja towarów zagrażających zanieczyszczeniem środowiska i tym podobne”, P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 179. Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 386. Zob. także K. Rokita, *Prawa konsumenta*, Warszawa 2009, s. 82 i n.

<sup>390</sup> Odnosząc się do art. 76 Konstytucji warto zwrócić uwagę na jego zakres przedmiotowy. „Z konstrukcji tego przepisu wynika, że z jednej strony ustrojodawca wskazał w nim podstawowe składniki, do których zalicza zdrowie, prywatność i bezpieczeństwo, z drugiej zaś – alternatywne źródło zagrożenia, którym mogą być nieuczciwe praktyki rynkowe. W tym miejscu trzeba jednak zaznaczyć, że ze względu na brak przyimka «przez» sformułowania, o których mowa, należy traktować rozłącznie. Wobec tego zagrożenie zdrowia, bezpieczeństwa i prywatności beneficjentów niekoniecznie musi być spowodowane nieuczciwymi

Jak wynika z przyjętej systematyki Konstytucji, artykuł, o którym mowa umiejscowiony został w rozdziale II zatytułowanym „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Nie kreuje on jednak prawa konstytucyjnego jednostki w sensie ścisłym<sup>391</sup>. Oznacza to, że nie może on być podstawą dla jednostki do zaskarżalności działania lub bezczynności władzy, tak jak to ma miejsce w przypadku innych wolności i praw konstytucyjnych, a zwłaszcza w przypadku tych o charakterze osobistym i politycznym<sup>392</sup>. Wskazany artykuł zalicza się więc do norm programowych, które określają kierunki działania organów władzy publicznej. Urzeczywistnienie tych działań następuje w drodze aktu prawnego rangi ustawy. Wobec tego „można tu mówić o tak zwanym pośrednim oddziaływaniu norm konstytucyjnych na sytuację prawną jednostki – tak zwane refleksy prawne – bo istnieje wprawdzie adresat obowiązku, ale nie ma podmiotu uprawnionego bezpośrednio do dochodzenia realizacji tego obowiązku”<sup>393</sup>.

Ze względu na tak przyjętą konstrukcję kluczowego dla tych rozważań art. 76 należy wspomnieć, że wywołuje on pewne wątpliwości w doktrynie, zwłaszcza gdy chodzi o możliwość skonstytuowania na jego podstawie skargi konstytucyjnej. Stanowiska w tej kwestii są wyraźnie podzielone. Według przeciwników takiego rozwiązania, wskazany przepis nie może być podstawą dla jednostki – w tym przypadku konsumenta – do zaskarżalności działania lub bezczynności władzy. W związku z tym nie stwarza on możliwości dochodzenia na jego podstawie jakichkolwiek roszczeń, a to z kolei oznacza brak przesłanek do wniesienia skargi konstytucyjnej<sup>394</sup>. Zwolennicy wspomnianego rozwiązania uważają zaś, że „normy programowe, w które ubrane są niektóre prawa ekonomiczne i socjalne, mogą być naruszone i mogą być wobec tego podstawą skargi konstytucyjnej. Można wyróżnić trzy sytuacje, w których nastąpi naruszenie norm programowych: 1.) ustawodawca niewłaściwie zinterpretował przepis Konstytucji wyznaczający określony cel czy zadanie władzy publicznej, a w szczególności uchwalając daną ustawę zastosował takie środki, które nie mogły doprowadzić do realizacji tego celu, i w ten sposób właśnie naruszył konstytucyjne wolności lub prawa; 2.) ustawodawca uchwalając ustawę, ogranicza obywatela w taki sposób, że narusza istotę wolności lub prawa. Zakaz takich ograniczeń jest zawarty w art. 31 ust. 3 konstytucji; 3.) może zaistnieć

---

praktykami rynkowymi. Z kolei nieuczciwe praktyki niekoniecznie muszą godzić we wskazane przedmioty ochrony”. M. Jabłoński, J. Węgrzyn, *Publicznoprawna ochrona konsumentów...*, s. 102.

<sup>391</sup> E. Łętowska, *Konstytucyjne i wspólnotowe...*, s. 374.

<sup>392</sup> *Ibidem*.

<sup>393</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 95.

<sup>394</sup> M. Jabłoński, J. Węgrzyn, *Publicznoprawna ochrona konsumentów...*, s. 102.

i taka sytuacja, że ustawodawca reguluje jakieś prawo lub wolność, lecz na poziomie poniżej minimum tego prawa (minimum wyznaczonego przez istotę prawa)<sup>395</sup>.

Na tle tych rozważań wydaje się, że poddany analizie art. 76 nie może stanowić bezpośredniej podstawy do wniesienia skargi konstytucyjnej. Problematyka ta na kanwie ustawy zasadniczej jest dość skomplikowana ze względu na art. 81 z którego wynika, że praw określonych m.in. w art. 76 można dochodzić tylko w granicach określonych w ustawie. Przyjęcie takiej regulacji powoduje, że prawa wymienione w art. 81 zostają przeniesione z poziomu Konstytucji na poziom ustawy i w związku z tym brak jest podstaw do wniesienia skargi konstytucyjnej. Za takim stanowiskiem opowiedział się także TK w swoim orzecznictwie, stanowiąc: „ochronę konsumenta przewiduje art. 76 Konstytucji, który jednak nie kreuje sam w sobie określonego jej poziomu, dlatego też przepis ten nie jest źródłem bezpośrednio zeń wynikającego prawa podmiotowego po stronie konsumentów”<sup>396</sup>.

Brak możliwości do wniesienia skargi konstytucyjnej bezpośrednio na podstawie art. 76 Konstytucji nie wyłącza możliwości jego pośredniego zastosowania. Z przeprowadzonej analizy orzecznictwa Trybunału można stwierdzić, że takie rozwiązanie jest dopuszczalne, przy czym wymieniony artykuł stanowić tu będzie punkt odniesienia dla ustawy. Oznacza to, że w danej sprawie podstawą do skorzystania ze wskazanego środka ochrony prawnej nie będzie art. 76, ale inna norma wyrażająca prawo podmiotowe, np. art. 74 Konstytucji. Przepis ten statuuje prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Dlatego w przypadku gdy dojdzie do jego naruszenia, Trybunał będzie badał niezgodność ustawy z art. 74 – który będzie stosowanym w tym przypadku bezpośrednio – i w związku z art. 76 Konstytucji, stanowiącym wzorzec kontroli<sup>397</sup>.

Jak wynika z dotychczasowego orzecznictwa<sup>398</sup> z zakresu problematyki konsumenckiej, Trybunał konsekwentnie podtrzymuje przedstawione wyżej stanowisko. „Niewykluczone jednak, że stopniowa ewolucja orzecznictwa tego organu przyczyni się do zmiany obecnego poglądu wyrażonego w stosunku do art. 76. Pozostaje zatem czekać na takie rozwiązanie. Wydaje się bowiem, że TK w dalszym ciągu poszukuje odpowiedniego „klucza”, który pomoże rozwiązać dylematy, jakie zachodzą na tle norm programowych i ich konsekwencji prawnych. Świadczą o tym niejednolite zapatrywania tego organu odnoszące się do charakteru prawnego wskazanego rodzaju norm. Przykładem

---

<sup>395</sup> J. Trzcziński, *Komentarz do art. 79*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 10, zob. także J. Trzcziński, *Naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw jako podstawa skargi konstytucyjnej*, „*Studia i Materiały TK*”, t. IX, 1999, s. 43–46.

<sup>396</sup> Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, Nr 4, poz. 31.

<sup>397</sup> Por. *ibidem*, s. 104–105.

<sup>398</sup> Zob. np. wyrok TK z 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3; wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 31.

braku jednolitego odniesienia do norm programowych jest orzeczenie TK, w którym dopuścił on indywidualną skargę konstytucyjną opartą na normie programowej (art. 75)<sup>399</sup>.

Mając na względzie powyższe uwagi, wydawać by się mogło, że skoro na podstawie art. 75 wyrażającego normę programową została wniesiona skarga konstytucyjna, to również i w przypadku art. 76 istnieje taka możliwość. Moim zdaniem, sytuacja taka jest mało prawdopodobna i tłumaczyć ją można tym, że art. 76 dookreślony jest przez normy konstytucyjne kreujące prawo podmiotowe konsumenta (np. art. 47 w zw. z art. 49, art. 54, art. 74), czego już nie można powiedzieć o art. 75 Konstytucji.

I tu pojawia się kolejne pytanie: czy art. 76 jako norma programowa jest dla konsumenta dobrym rozwiązaniem, czy też lepsza, a może i nawet konieczna byłaby zmiana tego przepisu w taki sposób, aby wyrażał on prawo podmiotowe słabszego uczestnika rynku. Sądzę, że problem ten należałoby rozpatrzyć pod kątem stosowania art. 76 przez sądy powszechne, które powinny go brać pod uwagę. Oddziałuje on bowiem w dużym stopniu na obrót prawny. „W związku z tym bezsprzeczne jest, że realizacja konstytucyjnego zadania ochrony konsumentów możliwa jest dzięki właściwej interpretacji obowiązujących w tym zakresie przepisów prawnych w oparciu o art. 76 ustawy zasadniczej oraz zasad konstytucyjnych<sup>400</sup>. Odwołując się do tej jednostki redakcyjnej, trzeba mieć na uwadze, że „powinna ona służyć jako pomost pomiędzy konsumenckim prawem wspólnotowym (obecnie unijnym – przyp. J.W.) a prawem krajowym, ułatwiając sądom decyzje o interpretacji rodzimego prawa w sprawach konsumenckich w «duchu» wspólnotowego (obecnie unijnym – przyp. J.W.) prawa konsumenckiego<sup>401</sup>. Patrząc na ten problem przez pryzmat 15 lat obowiązywania Konstytucji RP i jej art. 76, okazuje

<sup>399</sup> M. Jabłoński, J. Węgrzyn, *Publicznoprawna ochrona konsumentów...*, s. 104 i cytowana tam literatura.

<sup>400</sup> Warto zwrócić uwagę, że przepisy Konstytucji w dużym stopniu oddziałują na obrót prawny. Mowa tu zatem o współoddziaływaniu ustawy zasadniczej, które stanowi najszerszą formę jej stosowania. Z sytuacją taką mamy do czynienia, gdy dana materia jest jednocześnie uregulowana w części w Konstytucji, a w części w ustawie. Wobec tego należy podkreślić, że współstosowanie „polega na ustaleniu właściwego sensu normy ustawy za pomocą normy konstytucji, z przyznaniem pierwszeństwa tej drugiej”, K. Działocha, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP (Stan Doktryny Prawa)*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2005, s. 19. Odnosząc się do wskazanego sposobu, wypada podkreślić, że może on przybrać postać ornamentacyjną lub interpretacyjną. Z tą pierwszą mamy do czynienia „gdy organ (najczęściej sąd) powołuje się z reguły w uzasadnieniu, na przepis konstytucji, chociaż ustawa daje mu wystarczającą podstawę do rozstrzygnięcia”, *ibidem*. Z tą drugą zaś „gdy organ stosujący prawo ustala jego normę, biorąc pod uwagę zarówno normę ustawową, jak i odpowiednią normę konstytucji (technika wykładni ustaw w zgodzie z konstytucją)”, *ibidem*, s. 20. Jeśli chodzi o wskazane sposoby wydaje się, że ten pierwszy ma bardzo małe (o ile w ogóle ma) zastosowania w praktyce orzeczniczej sądów, zwłaszcza w zakresie problematyki konsumenckiej. Dlatego też pożądane byłoby współstosowanie interpretacyjne, które dawałoby możliwość zwrócenia się przez sąd orzekający z pytaniem prawnym do TK w razie pojawienia się wątpliwości co do konstytucyjności prawa. Podaję za M. Jabłoński, J. Węgrzyn, *Publicznoprawna ochrona konsumentów ...*, s. 108.

<sup>401</sup> E. Łętowska, *Konstytucyjne i wspólnotowe...*, s. 378.



się, że sądy polskie powoli zaczęły dostrzegać potrzebę ochrony konsumenta<sup>402</sup>, która obecnie ze względu na różnego rodzaju zagrożenia jest bardzo konieczna. W związku z tym wydaje się, że w celu osiągnięcia jeszcze bardziej zadowalających efektów, skutecznym remedium jest właściwa wykładnia, na podstawie której sąd nie będzie kierował się wyłącznie tym, z jakim unormowaniem ma do czynienia, ale jakie ono powinno być<sup>403</sup>. Na tle tych rozważań można więc stwierdzić, że poddany analizie art. 76 ustawy zasadniczej ma charakter pomocniczy dla organu rozstrzygającego sprawę. „W przypadku zaś, gdy dojdzie do kolizji wniosków interpretacyjnych, wówczas przepis ten stanowić będzie wzorzec odniesienia, co następnie pozwoli na ocenę wykładni jako zgodnej lub niezgodnej z Konstytucją”<sup>404</sup>. Słusznie na problem ten zwraca uwagę E. Łętowska. Zdaniem tej autorki, zastosowanie art. 76 w charakterze reguły interpretacyjnej jest bardzo szerokie, dotyczy bowiem zarówno działalności orzeczniczej sądów powszechnych w indywidualnych stosunkach prawnych, jak i działalności kontrolnej organów sądowych, przede wszystkim TK w odniesieniu do konstytucyjności prawa, odpowiedzi na pytania prawne i rozpatrywania skarg konstytucyjnych (przede wszystkim w zakresie budowania standardu państwa prawa – art. 2 Konstytucji, standardu proporcjonalności ingerencji władzy – od strony negatywnej, art. 31 ust. 3 Konstytucji, od strony pozytywnej – realizacja np. przepisów wykonawczych, rozstrzyganie kolizji praw czy polityk konstytucyjnych itd.)<sup>405</sup>. W tym miejscu wypada dodać, że w takiej sytuacji „wykładnia operatywna, dokonana w toku rozpatrywania spraw cywilnych i ich kontroli, ma duże znaczenie z uwagi na autorytet dokonującego jej TK, więc może wywierać wpływ na sposób rozumienia i stosowania interpretowanych przepisów w innych sprawach na przyszłość”<sup>406</sup>.

---

<sup>402</sup> Zob. np. wyrok Sądu Rejonowego dla Łodzi Śródmieścia w Łodzi XVIII Wydział Cywilny z dnia 25 czerwca 2010, sygn. akt XVIII C upr. 1798/10 (I instancja). Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi Wydział III Cywilny Odwoławczy z dnia 13 stycznia 2011 r., sygn. akt III Ca 14446/10 (II instancja). Wyrok Sądu Rejonowego w Częstochowie XII Wydział Cywilny z dnia 3 lutego 2010 r., sygn. akt XII C upr. 66/10 (I instancja). Wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie VI Wydział Cywilny Odwoławczy z dnia 24 sierpnia 2010 r., sygn. akt VI Ca 422/10 (II instancja). Wyrok Sądu Rejonowego w Elku z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt I C 115/12. Zobacz także, wyrok SN z 9 czerwca 2010 r., sygn. akt III SK 3/10. Wyrok SN z 13 kwietnia 2012 r., sygn. akt ICSK 428/11. W wyroku tym „Sąd Najwyższy stwierdził, że warunki umów z klientami muszą być wyraźnie określone. Zbyt ogólne postanowienia rażąco naruszają bowiem interesy konsumentów i dobre obyczaje. Ponadto dają możliwość operatorowi do zmian zachowania w zależności od sytuacji na rynku, co może być niekorzystne dla konsumentów i nie powinno odbywać się na ich koszt”, [http://prawo.gazetaprawna.pl/orzeczenia/610583.interesty\\_konsumentow\\_sa\\_naruszane\\_w\\_umowach.html](http://prawo.gazetaprawna.pl/orzeczenia/610583.interesty_konsumentow_sa_naruszane_w_umowach.html) [dostęp: 5.07.2012].

<sup>403</sup> M. Jabłoński, J. Węgrzyn, *Publicznoprawna ochrona konsumentów ...*, 109.

<sup>404</sup> *Ibidem*.

<sup>405</sup> E. Łętowska, *Prawo umów...*, s. 72–73.

<sup>406</sup> [http://www.skutecznyadvokat.pl/wiadomosc\\_mgr-alicja-osowska-kowalska,870.html](http://www.skutecznyadvokat.pl/wiadomosc_mgr-alicja-osowska-kowalska,870.html). [dostęp: 15.12.2011].

Odnosząc się do przedstawionych powyżej uwag, wydaje się, że zmiana art. 76 Konstytucji nie jest konieczna, aby doszło do poprawy sytuacji konsumentów poprzez zagwarantowanie im skutecznej ochrony. Bezsprzeczne jednak jest, że zmiana tego przepisu w taki sposób, aby na jego podstawie można było wnieść skargę konstytucyjną, nie pozostawiłaby cienia wątpliwości w tej kwestii. Niemniej przepis ten należy oceniać pozytywnie. Stanowi on bowiem dobre rozwiązanie, zwłaszcza w zakresie implementacji przepisów unijnych regulujących problematykę konsumencką. Ponadto trzeba pamiętać, że pomimo braku możliwości dochodzenia jakichkolwiek roszczeń na podstawie art. 76 ustawy zasadniczej, konsument może powołać się na inne przepisy Konstytucji, które statuują prawo podmiotowe, a także realizują konstytucyjną ochronę konsumentów. W obszarze interesującego nas zagadnienia, a więc ochrony konsumenta przez informację, należy wymienić art. 51, art. 54 ust. 1, art. 61 oraz art. 74 ust. 3 Konstytucji. Ich omówienie nastąpi w kolejnych punktach monografii. Nie można jednak zapomnieć, że istotny wpływ na urzeczywistnienie tej ochrony przypisuje się praktyce orzeczniczej, która w celu osiągnięcia pożądaných efektów musi wykazywać się własną kreatywnością interpretacyjną opartą o standard europejski.

### **1.2. Art. 76 Konstytucji RP jako wzorzec kontroli ustaw w świetle orzecznictwa TK**

Od pewnego czasu możemy zaobserwować, że spory, jakie występują na płaszczyźnie konsument – profesjonalista, pomimo że nie należą do rzadkości, zaczęły być przenoszone na poziom konstytucyjny. Taki stan rzeczy związany jest głównie z problematyką informacji w obrocie konsumenckim, która była przedmiotem rozstrzygnięć TK w sprawach: biokomponentów (K 33/03)<sup>407</sup>, bankowych tytułów egzekucyjnych (P10/04)<sup>408</sup> oraz ustawy o języku polskim (K 38/04)<sup>409</sup>.

Odnosząc się do pierwszego z wymienionych wyroków trzeba mieć na uwadze, że to właśnie w nim po raz pierwszy Trybunał dokonał szczegółowej analizy art. 76 Konstytucji. Organ, o którym mowa miał za zadanie rozstrzygnąć czy ustawa zasadnicza określa gwarancję prawa konsumenta do informacji oraz czy wprowadzone ograniczenie dostępu do informacji o składzie paliw stanowi naruszenie takiej gwarancji. Zdaniem Trybunału, art. 76 Konstytucji nie kreuje określonego poziomu ochrony konsumenta, dlatego też nie jest on źródłem bezpośrednio zeń wynikającego prawa podmiotowego po stronie tego podmiotu. Przepis ten zobowiązuje władze publiczne do działań w celu

<sup>407</sup> Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03.

<sup>408</sup> Wyrok TK z dnia 26 stycznia 2005 r., K 10/04.

<sup>409</sup> Wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., K 38/04.

ochrony wymienionych w nim wartości, takich jak zdrowie, prywatność i bezpieczeństwo konsumentów, a także do ochrony przed jednym ze szczególnych zagrożeń – ale nie jedynym – jakie stanowią nieuczciwe praktyki rynkowe. Jak wynika z treści komentowanego przepisu, zakres ochrony słabszego uczestnika rynku wyznaczony jest na poziomie ustawowym, co zdaniem Trybunału nie oznacza, że każda regulacja ustawowa w tym zakresie musi być uznana niejako „na kredyt” za zgodną z Konstytucją. Ustawy bowiem kreujące ochronę konsumenta także są przedmiotem oceny z punktu widzenia użycia przez ustawodawcę adekwatnego (proporcjonalnego) środka, prowadzącego do zamierzonego ochronnego celu. Przepisy te (ustawowe) konkretyzują powinności wynikające z art. 76 Konstytucji, niezależnie od nich istnieje jednak generalny obowiązek dostarczania konsumentowi informacji niezbędnej (np. ostrzeżenia go o niebezpieczeństwach wiążących się z nabywanym towarem lub usługą), a także użytecznej, to jest takiej, która umożliwiłaby mu świadome uczestnictwo w obrocie i dokonywanie swobodnych wyborów. Trybunał uzasadniając ten wyrok, zwrócił uwagę, że realizacja ochrony konsumenta, rozumiana jako wynikający z art. 76 Konstytucji obowiązek, ciąży na organach państwa i musi odbywać się zgodnie z zasadami i wymogami stawianymi tej ochronie w prawie europejskim. Chodzi tu o zasadę „ochrony przez informację”, dzięki której konsument ma zapewniony dostęp do jasnej, pełnej i zrozumiałej informacji handlowej.

Drugi ze wskazanych wyżej wyroków odnosi się do bankowych tytułów egzekucyjnych. Wątpliwości, jakie pojawiły się w tej sprawie, dotyczyły nadmiernego uprzywilejowania banków, które polegało na możliwości wystawiania przez nie bankowych tytułów egzekucyjnych w sytuacji, gdy dłużnik złożył pisemne oświadczenie o poddaniu się egzekucji. „W tym kontekście należało rozstrzygnąć, czy prawo stwarza odpowiednie gwarancje zapewniające klientowi banku wystarczającą informację o treści i skutkach poddania się egzekucji”<sup>410</sup>.

W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał stwierdził, że regulacje pomiędzy bankiem a jego klientem (konsumentem) cechuje typowy dla stosunków tzw. obrotu mieszanego brak równowagi wynikającej z silniejszej profesjonalnej pozycji banku. Ten brak równowagi związany jest z istniejącym deficytem informacyjnym po stronie konsumenta. W związku z tym, nie bez przyczyny na profesjonalistę nakładane są różnego rodzaju obowiązki informacyjne. Organ rozstrzygający zwrócił uwagę na konieczność respektowania nakazu ochrony konsumenta wynikającego z art. 76 Konstytucji, który musi być brany pod uwagę co najmniej jako podstawa formułowania dyrektywy interpretacyjnej, nawet jeśli z przepisu tego nie wynikają bezpośrednio żadne konstytucyjne prawa podmiotowe. Jak stwierdził Trybunał: „obowiązki informacyjne związane z dokonywaną

---

<sup>410</sup> P. Mikłaszewicz, *Obowiązki informacyjne...*, s. 119.

czynnością prawną należy rozumieć szeroko, jako obejmujące nie tylko wyjaśnienie treści i znaczenia dokonywanej czynności (przedmiotu i charakteru świadczenia podstawowego) i płynących z niej konsekwencji prawnych, ale także ze wszystkich elementów ubocznych, pozostających w funkcjonalnym związku z przedmiotem świadczenia, które mogą mieć istotne znaczenie dla sytuacji prawnej kontrahenta profesjonalisty, w rozważanym wypadku – klienta banku, a więc także te, które wiążą się z warunkami rozwiązania umowy, jej zabezpieczeniem, skutkami niespełnienia świadczenia etc.<sup>411</sup>. Odnosząc się do poglądu wyrażonego przez Trybunał, wyraźnie widać w nim nawiązanie do standardów europejskich, dzięki którym ochrona konsumenta ma być bardziej efektywna. Dlatego nakazu ochrony wskazanego podmiotu w rozumieniu art. 76 Konstytucji nie można traktować w kategoriach czysto formalnego postulatu. „Konieczne jest więc zawsze zbadanie, na ile wprowadzane rozwiązania są efektywne i mogą przynieść w istniejących warunkach rynkowych oczekiwane rezultaty”<sup>412</sup>. Organ rozstrzygający słusznie stwierdził, że „kontrola konstytucyjności przepisu prawnego nigdy nie jest bowiem dokonywana w czysto abstrakcyjnej przestrzeni prawnej i istniejące standardy konstytucyjne muszą być konfrontowane z rzeczywistością prawną i ekonomiczną. W konkretnej zaś rzeczywistości, w której dostępność kredytu jest stosunkowo niska, jego koszty relatywnie wysokie, a wiarygodność kredytobiorcy jest umacniania poprzez szereg równolegle istniejących zabezpieczeń żądanych przez wierzyciela, nie można wykluczyć, że formalna poprawa sytuacji klienta banku, polegająca na rezygnacji z instytucji bankowego tytułu egzekucyjnego, prowadzić może *de facto* do sytuacji zgoła odwrotnej, a więc pogorszenia sytuacji konsumenta”<sup>413</sup>. W uzasadnieniu tego wyroku Trybunał doszedł do wniosku, że w istniejącej sytuacji niskiej efektywności postępowań sądowych nieomal pewne jest, iż konsekwencją eliminacji bankowego tytułu egzekucyjnego byłoby powszechne korzystanie przez banki z instrumentu, o którym mowa w art. 777 § 1 pkt 4 i 5 k.p.c. (chodzi tu o poddanie się przez klientów banku – konsumentów – egzekucji w akcie notarialnym), a także stosowanie dodatkowych form zabezpieczenia wierzytelności. Niewykluczone, że w ostateczności mogłoby to doprowadzić do „mniejszej dostępności kredytu i do jego podrożenia, co oznaczałoby że konsument znalazłby się w sytuacji o wiele mniej korzystnej niż przed zniesieniem przywileju w postaci bankowego tytułu egzekucyjnego. Nie można też abstrahować od istniejącej praktyki związanej z wykonywaniem usług notarialnych. Rzetelne traktowanie obowiązków informacyjnych i wyjaśniających w stosunku do stron czynności notarialnej

<sup>411</sup> Wyrok TK z dnia 26 stycznia 2005 r., K 10/04.

<sup>412</sup> *Ibidem*.

<sup>413</sup> *Ibidem*.

nie jest jeszcze zjawiskiem powszechnym. Można założyć, że w nowej sytuacji, w której korzystanie z formuły art. 777 § 1 pkt 4 i 5 k.p.c. stałoby się zjawiskiem powszechnym, dochodziłoby ponadto do zrutynizowania czynności notarialnej wykonywanej z dużym prawdopodobieństwem wobec wszystkich klientów tego samego banku przez tę samą kancelarię notarialną, pozostającą w stałych relacjach z instytucją bankową. Czynność ta stawałaby się w efekcie automatycznym i słabo wyróżniającym się składnikiem zawieranej umowy kredytowej. W konsekwencji twierdzenie, że konsument uzyskiwałby w ten sposób silniejszą ochronę i dysponowałby większą wiedzą o skutkach zawieranej umowy, nie znajduje dostatecznie mocnego oparcia w istniejącej praktyce obrotu. Konsument, uzyskując formalnie pozycję silniejszą, *de facto* ponosiłby jedynie wyższe koszty uzyskania kredytu<sup>414</sup>.

Konkretyzację konstytucyjnego wymogu ochrony konsumentów potwierdza wyrok w sprawie ustawy o języku polskim<sup>415</sup>. Przedmiotem oceny konstytucyjności była regulacja przewidująca możliwość sporządzenia umowy z udziałem konsumentów i umowy z zakresu prawa pracy w języku innym niż polski, w sytuacji uznania obcej wersji językowej umowy za podstawę wykładni. „Trybunał Konstytucyjny, który orzekał w sprawie na wniosek grupy posłów, badał w szczególności, czy kontrolowane przepisy respektują wynikające z art. 76 konstytucji gwarancje ochrony konsumentów przed wykorzystywaniem istniejącego po ich stronie deficytu informacji poprzez narzucenie im niezrozumiałego języka komunikacji”<sup>416</sup>.

Zgodnie ze stanowiskiem zajęтым przez Trybunał wynika, że „Kwestie języka komunikacji, stosowanego w relacjach pomiędzy podmiotem profesjonalnym a konsumentem, czy ogólniej pomiędzy słabszą i silniejszą stroną umowy, pozostają w bezpośrednim związku z problematyką konstytucyjnie gwarantowanej ochrony przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Konstytucyjne treści zawarte w bardzo ogólnie sformułowanym art. 76 (...) muszą być rekonstruowane z uwzględnieniem zarówno kształtujących się standardów prawa europejskiego, jak i tendencji ochronnych wyraźnie występujących w systemie prawa polskiego”<sup>417</sup>. Standardy europejskie, do których odwołał się Trybunał opierają się na zwiększeniu wiedzy i zakresu dostępnych informacji, dzięki czemu konsument ma możliwość wolnego i swobodnego działania przy dokonywaniu wyborów konsumpcyjnych. Jak się okazuje „ochrona przez informację” przyczynia się

---

<sup>414</sup> *Ibidem*.

<sup>415</sup> Wyrok, o którym mowa jest nieaktualny ze względu na zmianę stanu prawnego, pomimo tego wymaga on jednak uwzględnienia, ponieważ stanowi konkretyzację komentowanego zagadnienia. Wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., K 38/04.

<sup>416</sup> P. Mikłaszewicz, *Obowiązki informacyjne...*, s. 121.

<sup>417</sup> Wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., K 38/04.

do zwalczania występujących na linii przedsiębiorca – konsument asymetrii informacyjnych. Przyjęcie takiego rozwiązania jest bardzo ważne, zwłaszcza że w warunkach współczesnego rynku zdarzają się sytuacje, w których „słabsza strona może być łatwo skłoniąta przez profesjonalistę do przyjęcia obcego języka kontraktu, a w konsekwencji jej formalna zgoda na takie postanowienie umowne, w żaden sposób nie będzie wyrazem rzeczywiście swobodnej i świadomej decyzji”<sup>418</sup>.

Z przedstawionych powyżej orzeczeń wynika, że art. 76 Konstytucji jako wzorzec kontroli ustaw nie może być jedyną podstawą badania przestrzegania wymogu proporcjonalności przy stanowieniu przepisów ustaw wkraczających w sferę interesów słabszych podmiotów. Wypada w tym miejscu wspomnieć, że przepis o którym mowa zawiera pewne wymogi, które określane są w procesie jego wykładni, a to oznacza konieczność uwzględnienia ochrony praw i wolności innych osób (np. wolności działalności gospodarczej), jak i realizację zasad ustrojowych<sup>419</sup>, które należy wyinterpretować z postanowień ustawy zasadniczej. Bezspeczne wobec tego jest, że kontrola konstytucyjności ustaw dokonywana przez Trybunał, sprowadza się nie tylko do uwzględnienia kluczowego dla tych rozważań art. 76, ale także do uwzględnienia innych norm, zasad czy wartości konstytucyjnych<sup>420</sup>.

## 2. Konstytucyjne prawo do informacji

### 2.1. Konstytucyjna wolność pozyskiwania i rozpowszechniania informacji

Art. 54 ust. 1 Konstytucji gwarantuje każdemu wolność wyrażania swoich poglądów oraz pozyskiwania i rozpowszechniania informacji. Wymieniona w tym przepisie wolność konstytucyjna jest jednym z przejawów wolności człowieka, wolności przysługującej

<sup>418</sup> *Ibidem*.

<sup>419</sup> Na przykład zasada społecznej gospodarki rynkowej wyrażona *expressis verbis* w art. 20 Konstytucji. Zgodnie ze wskazaną jednostką redakcyjną przyjęto, że podstawą ustroju społeczno-gospodarczego Polski jest społeczna gospodarka rynkowa oparta o trzy równorzędne filary, tj. wolność działalności gospodarczej, własność prywatną oraz solidarność, dialog i współpracę partnerów społecznych. Mając na względzie powyższe elementy będące „częścią składową” komentowanej zasady należy zauważyć, że TK traktuje wymienione w art. 20 wartości kompleksowo i komplementarnie. „Kompleksowo, bo ujmuje je jako całość i żadnej z nich nie wyróżnia. Komplementarnie, bo wartości te powiązane są ze sobą w ten sposób, że mogą się wzajemnie wspierać, jak i ograniczać. Zatem badając zgodność działań prawodawcy z art. 20 Konstytucji nie wystarczy wskazać na naruszenie którejkolwiek z wymienionych w tym artykule wartości (np. zasady gospodarki rynkowej), trzeba jeszcze ustalić, czy i w jakim zakresie naruszenie takie nastąpiło ze względu na pozostałe wartości w celu zachowania koniecznej pomiędzy nimi równowagi”, wyrok TK z dnia 24 stycznia 2001, K 17/00, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 4, s. 40.

<sup>420</sup> Zob. na ten temat M. Jabłoński, J. Węgrzyn, *Klauzule abuzywne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, PPA LXXXV, 2011, s. 264.

każdemu bez wyjątku człowiekowi w sposób naturalny od urodzenia, wolności wywodzonej z istoty natury człowieka i stanowiącej fundamentalną wartość, którą powinno uwzględniać prawo pozytywne<sup>421</sup>. Posłużenie się przez ustrojodawcę pojęciem „każdy” oznacza, że przepis ten adresowany jest nie tylko do osób fizycznych, ale także do osób prawnych i podmiotów nie posiadających osobowości prawnej. Najogólniej rzecz ujmując, wolność regulowana w art. 54 ust. 1 przysługuje każdemu niezależnie od tego, kim jest i jaki jest jego status prawny<sup>422</sup>.

Brak klauzul ograniczających w komentowanym artykule nie jest równoznaczny z przypisaniem tej wolności charakteru absolutnego, może być ona bowiem ograniczona na ogólnych warunkach art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z treścią tego przepisu dopuszczalne jest wprowadzenie ograniczeń w uzyskaniu i rozpowszechnianiu informacji tylko na podstawie ustawy i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

Z treści powołanego wcześniej art. 54 ust. 1 wynika, że wyrażanie poglądów to jedna strona aktywności jednostki w kontaktach z innymi<sup>423</sup>. Do drugiej z kolei zalicza się pozyskiwanie i rozpowszechnianie informacji nie tylko o faktach, lecz także o cudzych poglądach. W przypadku wolności pozyskiwania informacji trzeba dostrzec, że zakłada ona aktywność jednostki w ich uzyskaniu<sup>424</sup>. Chodzi tu więc o zbieranie, gromadzenie różnego rodzaju dóbr z dowolnych sfer życia tak publicznego, jak i prywatnego, wszelkich innych podmiotów. W tej pierwszej sferze, odpowiednikiem konstytucyjnym jest art. 61 oraz art. 74 ust. 3, nakładający na władze publiczne (inne „podmioty publiczne”, a także – pod pewnymi warunkami, o których mowa w punkcie 3.3. – os. fizyczne i os. prawne) obowiązek udzielania odpowiednich informacji. W drugiej zaś takim odpowiednikiem jest art. 51 ust. 1.

Zgodnie z orzecznictwem TK wolność pozyskiwania informacji, o której mowa w art. 54 ust. 1 Konstytucji, jest pojęciem szerszym niż prawo do uzyskania informacji (art. 61 Konstytucji)<sup>425</sup>. W literaturze można spotkać pogląd głoszący, że jest to spowodowane tym, iż „wolności do pozyskiwania informacji nie odpowiadają (...) żadne obowiązki innych podmiotów do dostarczania informacji, jest to więc wolność poszukiwania

---

<sup>421</sup> Wyrok TK z dnia 20 lutego 2007 r., P 1/06, OTK ZU nr 2/A/2007.

<sup>422</sup> M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002, s. 19.

<sup>423</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej...*, s. 279.

<sup>424</sup> Por. M. Jabłoński, K. Wygoda, *op.cit.*, s. 22.

<sup>425</sup> Wyrok TK z dnia 20 lutego 2007 r., P 1/06, OTK ZU nr 2/A/2007.

informacji na własną rękę (...)”<sup>426</sup>. Podmiot zainteresowany określonymi informacjami, ze względu na brak odniesienia się ustrojodawcy do kwestii związanej z formą ich pozyskiwania, może więc korzystać z dowolnych sposobów dotarcia do pożądaných przez niego danych, z tym zastrzeżeniem, że musi się to odbyć w granicach określonych w ustawie.

Druga forma aktywności jednostki to wolność rozpowszechniania informacji, przez którą należy rozumieć udostępnianie podmiotom indywidualnie wybranym przez rozpowszechniającego zebranych danych, jak i upowszechnianie informacji, tzn. podawanie ich do wiadomości publicznej, a więc adresatom niezindywidualizowanym, zwłaszcza przez środki masowego przekazu<sup>427</sup>. Na tle dokonanej analizy orzeczeń Trybunału można stwierdzić, że wolność rozpowszechniania informacji dotyczącej życia prywatnego ma znacznie dalej posunięte ograniczenia niż wolność pozyskiwania informacji, która może przybrać postać całkowicie nieujawnioną<sup>428</sup>. Biorąc to pod uwagę, wydaje się, że zagwarantowanie możliwości korzystania z wolności rozpowszechniania informacji w sferze prywatnej jest dopuszczalne tylko w tej pierwszej postaci, tj. jako możliwość dostarczenia takich informacji jedynie skonkretyzowanym osobom i to z dodatkowym przekonaniem, iż informacje te nie zostaną upowszechnione. Z uwagi jednak na jednoznaczne wymogi art. 47<sup>429</sup> ustawy zasadniczej, informacje takie nie mogą być nigdy, ani przez przekazującego je, ani też przez osoby dopuszczone do nich upowszechnione<sup>430</sup>. Jeśli idzie zaś o sferę życia publicznego należy przyjąć, że wolność rozpowszechniania informacji ma granice identyczne, co wolność pozyskiwania takich informacji.

## **2.2. Art. 54 ust. 1 Konstytucji RP jako „zwornik konstytucyjny” prawa konsumenta do bycia poinformowanym**

Prawo konsumenta do informacji stanowi jedną z fundamentalnych gwarancji jego bezpiecznego i świadomego uczestnictwa na rynku. Odnosząc się do tego zagadnienia przez pryzmat postanowień Konstytucji, należy dostrzec, że wśród szerokiej gamy przepisów, które stanowią gwarancję realizacji art. 76 Konstytucji jest art. 54 ust. 1, w którym prawo konsumenta do informacji ma swoje odzwierciedlenie. Istotne jednak

<sup>426</sup> P. Sarnecki, *Komentarz do art. 54*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003, s. 5.

<sup>427</sup> Wyrok TK z dnia 20 lutego 2007 r., P 1/06, OTK ZU nr 2/A/2007.

<sup>428</sup> *Ibidem*.

<sup>429</sup> Art. 47 Konstytucji stanowi: „Każdy ma prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym”.

<sup>430</sup> Wyrok TK z dnia 20 lutego 2007 r., P 1/06, OTK ZU nr 2/A/2007.



znaczenie w tej kwestii przypisuje się orzecznictwu TK, którego przedmiotem rozstrzygnięć były sprawy związane głównie z problematyką informacji w obrocie konsumencym<sup>431</sup>. Spośród wydanych dotychczas rozstrzygnięć na uwagę zasługuje wyrok w sprawie biokomponentów<sup>432</sup>, w którym Rzecznik Praw Obywatelskich zakwestionował ustawę<sup>433</sup> nakładającą na producentów paliw obowiązek wprowadzania do produkowanych paliw ciekłych i biopaliw określonych procentowo ilości biokomponentów. Ustawa zezwalała również na sprzedaż tak wzbogaconych paliw ciekłych w dystrybutorach, co według wyżej wskazanego organu pozbawia konsumenta prawa do informacji o przedmiocie transakcji warunkującego świadome podjęcie decyzji rynkowej. Zadaniem Trybunału było więc rozstrzygnięcie, czy ustawa zasadnicza formułuje gwarancje prawa konsumenta do informacji, oraz czy ograniczenie dostępu do informacji o składzie paliw stanowi naruszenie takiej gwarancji.

W uzasadnieniu wyroku Trybunał stwierdził, że art. 54 ust. 1 Konstytucji jest „zwozornikiem konstytucyjnym” prawa konsumenta do bycia poinformowanym, w którym prawo to znajduje zakotwiczenie i potwierdzenie. Wydaje się, że za taką argumentacją przemawia szeroki zakres zastosowania tego przepisu, bowiem po pierwsze, gwarantowana w nim wolność przysługuje „każdemu”, a więc i konsumentowi. Po drugie, jego zakresem przedmiotowym jest swoboda wypowiedzi i szeroko rozumiana wolność informacyjna, obejmująca również informacje handlowe. Słusznie, zwłaszcza na ten ostatni aspekt, zwrócił uwagę Trybunał, wskazując, że „na tle Europejskiej Konwencji Praw Człowieka prawo do informacji obejmuje sobą *commercial speech*, co powoduje, że przepisy o wolności informacyjnej chronią np. informacje handlowe (...). Nie ma zaś żadnych przesłanek ani argumentów, przemawiających za przyjmowaniem na tle art. 54 Konstytucji węższej niż w Konwencji interpretacji zakresu przedmiotowego ochrony. Byłoby to szczególnie niezrozumiałe, gdy zważy się konstytucjonalizację ochrony konsumenta, jako zadania organów państwa”<sup>434</sup>. Skoro więc Trybunał stwierdził co następuje:

1. ochrona konsumenta poprzez dostarczenie mu niezbędnej informacji jest strategicznym założeniem współczesnej ochrony konsumenta w ogólności,

---

<sup>431</sup> Zob. wyrok z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, nr 4; wyrok z dnia 26 stycznia 2005 r., P 10/04, OTK-A 2005, nr 1, poz. 7; wyrok z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92.

<sup>432</sup> Wyrok z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, nr 4. Zob. także A. Szmyt, *W sprawie projektu ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych*, ZP 4/2006-1/2007, Warszawa 2007, s. 121–126.

<sup>433</sup> Ustawa z dnia 2 października 2003 r. o biokomponentach stosowanych w paliwach ciekłych (Dz.U. Nr 199, poz. 1934).

<sup>434</sup> Wyrok z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, nr 4.

2. ochrona konsumenta przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi jest konstytucyjnym zadaniem władzy publicznej (art. 76 Konstytucji)<sup>435</sup>,
3. art. 54 Konstytucji nie zawiera wyłączenia informacji handlowej, gwarantującej konsumentowi jawność stosunków rynkowych,

to należy uznać, że ustawa o biokomponentach nie odpowiada konstytucyjnym standardom w zakresie ochrony słabszego uczestnika rynku. Ze względu na wymienione wyżej przyczyny trzeba zauważyć, że sposób skorzystania przez legislatora z przysługującej mu swobody regulacyjnej był niewłaściwy i nieproporcjonalny. Nie przewidywał on bowiem udzielenia konsumentowi informacji (choćby przez oznaczenie dystrybutorów paliwa) o tym, jaki towar jest mu oferowany. Brak takiej informacji uniemożliwił więc nabywcy dokonanie prawidłowego wyboru i podjęcie świadomej decyzji.

Mając na względzie przedstawione powyżej uwagi można stwierdzić, że ochrona konsumenta przez informację wynikająca ze współstosowania art. 76, art. 54 i tzw. pronijnej wykładni Konstytucji odgrywa ważne znaczenie dla tego podmiotu, ponieważ zapewnia mu rzeczywisty dostęp do jasnej, pełnej i zrozumiałej informacji handlowej. Tylko wtedy konsument będzie mógł swobodnie i w zgodzie z własnym interesem zaspokoić swoje potrzeby poprzez dokonane transakcje rynkowe. Nie chodzi tu o nadanie mu przywilejów, faworyzowanie go, ale o umocnienie jego pozycji wobec profesjonalnego partnera. Słabsza pozycja przetargowa konsumenta spowodowana jest głównie brakiem doświadczenia, wiedzy i informacji. Dlatego też obecnie tak dużą wagę przywiązuje się do wskazanego wyżej rodzaju ochrony. Na tle tych spostrzeżeń słuszne i zrozumiałe jest więc określenie art. 54 ust. 1 „zwróceniem konstytucyjnym” prawa konsumenta do bycia poinformowanym.

### **3. Konstytucyjne gwarancje prawa konsumenta do informacji w określonych dziedzinach**

#### **3.1. Prawo konsumenta do informacji o charakterze osobowym – art. 51 Konstytucji RP**

Z dostępem do informacji – w tym przypadku informacji o charakterze osobowym – spotykamy się w każdej sferze życia, tak publicznego, jak i prywatnego. Ze względu jednak na szybkość przepływu danych, powszechną dostępność informacji, wielopłaszczyznowość jej zbierania (zdrowie, edukacja, ewidencja ludności, marketing

---

<sup>435</sup> Zob. na ten temat M. Jabłoński, J. Węgrzyn, *Wprowadzenie w błąd jako przesłanka ochrony konsumentów*, PPIA LXXXVII, 2011.

itd.), dostrzeżono pojawiające się w coraz większym stopniu zagrożenia związane z bezprawnym wykorzystywaniem danych osobowych i potrzebę zapewnienia odpowiedniej ochrony prawnej w tym obszarze<sup>436</sup>.

Początkowo możliwość ochrony informacji o osobach wynikała z art. 23 i 24 k.c., w niewielkim zakresie mieściła się również w ramach innych tajemnic ustawowo chronionych (np. tajemnicy skarbowej czy statystycznej)<sup>437</sup>. Obecnie problematyka ta regulowana jest przez najwyższy akt prawny, a więc Konstytucję RP<sup>438</sup>. Kluczowe znaczenie w tej kwestii przypisuje się art. 51<sup>439</sup>, który gwarantuje jednostce autonomię informacyjną oznaczającą prawo do samodzielnego decydowania o ujawnianiu innym informacji na temat swojej osoby, a także prawo do sprawowania kontroli nad takimi informacjami, które znajdują się w posiadaniu innych podmiotów. Na tle wskazanego przepisu pojawia się więc pytanie o możliwość jego zastosowania w układzie horyzontalnym<sup>440</sup>, w tym przypadku między przedsiębiorcą a konsumentem. Moim zdaniem odpowiedź będzie w tym przypadku twierdząca, jak słusznie bowiem zauważyła I. Lipowicz „(...) nie ma w ust. 1 art. 51 podziału na sektor publiczny i prywatny. Oznacza to, że również żądanie informacji ze strony elektrowni czy telekomunikacji (...) wymaga – jeżeli ma stać się obowiązkiem informacyjnym – podstawy ustawowej. Udzielenie informacji o sobie może być częścią umowy, musi jednak pozostawać w jej granicach i dawać swobodę wyboru (...)”<sup>441</sup>. Wobec tego bezsporne jest, że przepis, o którym mowa ma zastosowanie zarówno w układzie wertykalnym, tj. wobec organów władzy publicznej i innych podmiotów publicznych, jak i w układzie horyzontalnym, tj. w stosunkach prawnych między podmiotami prywatnymi. Ze stanowiskiem tym zgadza się również TK, który wyraźnie stwierdził, że „art. 51 ust. 1 Konstytucji nie określa w sposób jednoznaczny

---

<sup>436</sup> Zob. M. Safjan, *Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych w społeczeństwie informatycznym*, PiP 2002, nr 6, 4 i n.

<sup>437</sup> P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej...*, s. 116.

<sup>438</sup> M. Polak, *Bezpieczeństwo danych osobowych*, Warszawa 2008, s. 78.

<sup>439</sup> Art. 51 ust. 1. „Nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby.

- ✓ ust. 2. Władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym.
- ✓ ust. 3. Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa.
- ✓ ust. 4. Każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą.
- ✓ ust. 5. Zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa”.

<sup>440</sup> Na temat horyzontalnego obowiązywania wolności i praw zob. S. Jarosz-Żukowska, *Problem horyzontalnego stosowania norm konstytucyjnych...*, Warszawa 2010, s. 178 i n.

<sup>441</sup> I. Lipowicz, *Konstytucyjne prawo do informacji a wolność informacji*, [w:] *Wolność informacji i jej granice*, pod. red. G. Szpor, Katowice 1997, s. 14.

podmiotu zobowiązanego do realizacji prawa zagwarantowanego w tym przepisie. Oznacza to, że wymieniony przepis konstytucyjny dotyczy wszelkich przypadków, w których jednostka zobowiązana zostaje do ujawnienia informacji o sobie innym podmiotom, a więc także podmiotom prywatnym<sup>7442</sup>.

Łatwo zauważyć, że oprócz ust. 1 również ust. 4 i 5 odnosi się do płaszczyzny horyzontalnej. Pierwszy z nich (ust. 4) statuuje prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą. Jak wynika z literalnego brzmienia tego przepisu, prawo, o którym mowa przysługuje każdemu, czyli w obszarze interesującego nas zagadnienia zarówno konsumentowi jak i przedsiębiorcy, bowiem „(...) nie ma uzasadnienia dla wyłączenia spod ochrony konstytucyjnej jakiegokolwiek podmiotu, którego dotyczyć może niebezpieczeństwo związane z niewłaściwym zbieraniem, gromadzeniem lub udostępnianiem danych. Nie ma też żadnego uzasadnienia wyłączenia prawa żądania sprostowania oraz usunięcia nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą informacji dotyczących jakiegokolwiek podmiotu, który może mieć uzasadniony interes prawny w realizacji gwarancji konstytucyjnych<sup>7443</sup>. Jeśli idzie o ust. 5, który zalicza do zakresu wyłączności ustawy „zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji”, to podobnie jak w poprzednich wskazanych wyżej ustępach art. 51, ustrojodawca nie określił wprost, czy chodzi tutaj wyłącznie o zbieranie i udostępnianie informacji przez podmioty publiczne, czy też przez podmioty prywatne. Pomimo braku wyraźnego odniesienia się do tej kwestii uważam, że nie ma cienia wątpliwości, aby stosować ust. 5 także w układzie horyzontalnym, gdyż na ustawodawcy ciąży konstytucyjny obowiązek zapewnienia jednostce (konsumentowi) odpowiedniej ochrony szeroko rozumianej sfery prywatności, w której mieści się ochrona danych osobowych, nie tylko przed ingerencją ze strony podmiotów publicznych, ale również przed ingerencją ze strony innych jednostek i podmiotów prywatnych. W ocenie Trybunału „(...) przepis ten należy odnosić również do gromadzenia i udostępniania informacji przez podmioty prywatne. (...) termin «gromadzenie informacji» użyty w wymienionym przepisie obejmuje nie tylko wąsko

<sup>442</sup> Wyrok TK z dnia 19 lutego 2002 r. U 3/01, OTK-A 2002, Nr 1, poz. 3. Wyrok został wydany po rozpoznaniu wniosku Naczelnej Rady Aptekarskiej o stwierdzenie, że § 2 ust. 1 zd. 2 wraz z załącznikami oraz § 6 ust. 1 pkt 7 i 10 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 27 grudnia 2000 r. w sprawie trybu i sposobu przekazywania oraz zakresu danych o obrocie refundowanymi lekami i materiałami medycznymi przekazywanymi przez apteki (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 39; zm.: Nr 12, poz. 104, Nr 74, poz. 799) jest niezgodny z art. 51 ust. 1 i 5 Konstytucji RP. Naczelną Radę Aptekarską wyraziła pogląd, że rozporządzenie Ministra Zdrowia nakłada na apteki – wbrew dyspozycji art. 51 ust. 1 Konstytucji – obowiązek przetwarzania danych osobowych pacjenta i osoby, która wystawiła receptę, a przetwarzanie to odbyło się bez zgody osób, których dotyczy. W ocenie wnioskodawcy zaskarżone rozporządzenie Ministra Zdrowia nakłada na apteki obowiązek przekazywania danych obejmujących numer potwierdzający identyfikację pacjenta oraz kod uprawnień pacjenta pozwalający określić, na jaki rodzaj chorób on choruje.

<sup>443</sup> M. Wyrzykowski, *Status informacyjny obywatela*, [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Warszawa 2000, s. 250.

rozumiane czynności zbierania informacji dotyczących jednostki, ale również różnego rodzaju operacje przetwarzania tych informacji<sup>444</sup>.

Jak wynika z analizowanych ustępów art. 51 Konstytucji, prawo do ochrony danych osobowych nie ma charakteru absolutnego, jego ograniczenie bowiem jest możliwe w przypadkach określonych w ustawie, która powinna określać w sposób szczególnie precyzyjny warunki przetwarzania danych osobowych jednostki (konsumenta). Niektóre zaś sprawy szczegółowe i techniczne związane z przetwarzaniem tego typu informacji ustawodawca może przekazać do unormowania w drodze rozporządzenia. W polskim porządku prawnym przypadki te określa przede wszystkim ustawa o ochronie danych osobowych<sup>445</sup>, którą „uzupełniają” rozporządzenia<sup>446</sup> oraz inne przepisy zawarte w wielu ustawach<sup>447</sup>. Koncentrując się jednak na u.o.d.o., warto bliżej przyjrzeć się jej przepisom, które urzeczywistniają prawo konsumenta do informacji o charakterze osobowym.

Relacje, które zachodzą na rynku pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem sprowadzają się do zawarcia transakcji gospodarczych. W drobnych umowach życia codziennego kontrahenci mogą pozostać wobec siebie anonimowi. Nie jest to dopuszczalne w przypadku umów o istotnym znaczeniu gospodarczym lub społecznym, gdy bezpieczeństwo obrotu prawnego wymaga dokładnej identyfikacji stron zawierających umowę i może uzasadniać gromadzenie przez nie danych osobowych w zakresie gwarantującym należyte wywiązanie się ze zobowiązania<sup>448</sup>. Niewykluczone jest więc, że w sytuacji,

---

<sup>444</sup> Wyrok TK z dnia 19 lutego 2002 r. U 3/01.

<sup>445</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych, Dz.U. 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm. Zob. P. Fajgielski, *Nowelizacja ustawy o ochronie danych osobowych – zakładane cele i przewidziane skutki*, [w:] *Nowelizacja ustawy o ochronie danych osobowych 2010*, Dodatek specjalny MPraw. 2011, red. G. Sibiga, nr 3, s. 2–5.

<sup>446</sup> Zalicza się do nich rozporządzenie:

1. Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 października 2011 r. w sprawie nadania statutu Biuru Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (Dz.U. 2011 r., Nr 225, poz. 1350).
2. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 maja 2011 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wzorów imiennego upoważnienia i legitymacji służbowej inspektora Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (Dz.U. 2011 r., Nr 103, poz. 601).
3. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 grudnia 2008 r. w sprawie wzoru zgłoszenia zbioru danych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi Ochrony Danych Osobowych (Dz.U. 2008 r., Nr 229, poz. 1536).
4. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz.U. 2004 r., Nr 100, poz. 1024).
5. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 kwietnia 2004 r. w sprawie wzorów imiennego upoważnienia i legitymacji służbowej inspektora Biura Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (Dz.U. 2004 r., Nr 94, poz. 923).

<sup>447</sup> Szerzej na ten temat J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 98 i n.

<sup>448</sup> Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2001 r., II SA 2869/00, OSNA 2003, nr 1, poz. 29.

gdy konsument nie będzie mógł pozostać anonimowy przy dokonywaniu transakcji, przedsiębiorca ulegnie „pokusie” gromadzenia zbędnych do realizacji konkretnego zobowiązania danych o tym podmiocie, co zgodnie z art. 26 ust. 1 pkt 3 u.o.d.o. stanowi naruszenia „zasady adekwatności (relewantności) danych”<sup>449</sup>. Aby zapobiec tego typu sytuacjom podejmuje się działania w sferze legislacyjnej, których celem jest określenie dopuszczalnego zakresu przetwarzania danych osobowych konsumenta. Na gruncie analizowanej ustawy zakres ten wyznaczony jest przez art. 23 ust. 1<sup>450</sup>, który dopuszcza przetwarzanie danych tylko na podstawie wymienionych w nim przesłanek, co automatycznie wyłącza możliwość jakiegokolwiek ich modyfikacji przez przedsiębiorcę<sup>451</sup>.

Jeśli chodzi o uprawnienia, jakie przysługują konsumentowi w zakresie dostępu do informacji, które go dotyczą, to trzeba wskazać, że u.o.d.o. określa je w art. 24, 25, 32 i 33. Pierwsze dwa przepisy nakładają na przedsiębiorcę będącego administratorem danych obowiązek poinformowania słabszego podmiotu o fakcie przetwarzania danych. W obydwu przepisach ustawodawca odniósł się do minimalnego zakresu informacji, przy czym jest on uzależniony od tego, czy informacje pozyskiwane są bezpośrednio od konsumenta, którego dotyczą, czy też z innych źródeł. Z pierwszą sytuacją będziemy mieli do czynienia, gdy dane osobowe wskazanego podmiotu będą zbierane od niego nie tylko w jego obecności, ale także przez telefon, e-mail, pocztę itp. W takiej sytuacji przedsiębiorca powinien zrealizować obowiązek informacyjny przed „ujawnieniem” danych osobowych przez konsumenta. Na profesjonalistów zgodnie z art. 24 ust. 1 będzie więc ciążył obowiązek poinformowania konsumenta o:

- 1) adresie swojej siedziby i pełnej nazwie, a w przypadku gdy administratorem danych jest osoba fizyczna – o miejscu swojego zamieszkania oraz imieniu i nazwisku,
- 2) celu zbierania danych, a w szczególności o znanych mu w czasie udzielania informacji lub przewidywanych odbiorcach, lub kategoriach odbiorców danych,

<sup>449</sup> Na temat wymienionej zasady zob. J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Kraków 2004, s. 556–557.

<sup>450</sup> Art. 23 ust. 1 u.o.d.o. stanowi: „Przetwarzanie danych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy:  
1) osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych,  
2) jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa,  
3) jest to konieczne do realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą,  
4) jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego,  
5) jest niezbędne dla wypełniania prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą.

<sup>451</sup> Zob. szerzej D. Fleszer, *Zakres przetwarzania danych osobowych w działalności gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 186–231.

- 3) prawie dostępu do treści swoich danych oraz ich poprawienia,
- 4) dobrowolności albo obowiązku podania danych, a jeżeli taki obowiązek istnieje, o jego podstawie prawnej.

Jak wynika z wyżej zacytowanego przepisu, wszystkie wymienione w nim przesłanki muszą zostać spełnione łącznie. W praktyce okazuje się, że przedsiębiorcy nie są w stanie sprostać temu obowiązkowi. Wydawać by się mogło, że przynajmniej z punktem pierwszym nie powinno być żadnego problemu. Tymczasem jest zupełnie inaczej, i w tym przypadku bowiem dochodzi do jego (obowiązku) naruszenia np. przez operatorów telekomunikacyjnych<sup>452</sup>.

Obowiązek udzielenia informacji konsumentowi o celu zbierania danych jest „wyrazem” przyjętej w ustawie zasady celowości, zgodnie z którą przetwarzanie danych może być prowadzone tylko dla określonych i zgodnych z prawem celów<sup>453</sup>. Niedopuszczalne jest więc przekazywanie słabszemu podmiotowi ogólnikowych informacji, na przykład przewidujących zbieranie danych „dla celów komercyjnych”, „dla celów promocji i reklamy” bez sprecyzowania, co ma być ich przedmiotem<sup>454</sup>. Zgodnie z literalnym brzmieniem pkt 2, cel zbierania danych obejmuje także informacje o znanych przedsiębiorcy – w czasie udzielania informacji lub przewidzianych – odbiorcach lub kategoriach odbiorców danych<sup>455</sup>. Informacja w tym zakresie musi być więc na tyle precyzyjna, aby na jej podstawie można było zindywidualizować podmiot, któremu mają zostać udostępnione dane. Ustawodawca przewidział jeszcze jedno rozwiązanie, a mianowicie takie, które dopuszcza ograniczenie informacji do podania „kategorii odbiorców danych”, jak np. firmy marketingowe, budowlane, komputerowe itp., przy czym odnosi się ono do sytuacji, gdy nie jest możliwe wskazanie odbiorców zindywidualizowanych<sup>456</sup>.

<sup>452</sup> Z przeprowadzonych kontroli wynika, że operatorzy telekomunikacyjni nie realizowali w pełni ciążącego na nich obowiązku informacyjnego wynikającego z art. 24 ust. 1 u.o.d.o. „(m.in. brak informacji o aktualnym adresie siedziby administratora danych oraz o podstawie prawnej obowiązku podania danych), nie dopełnili obowiązku zgłoszenia do rejestracji wszystkich prowadzonych zbiorów danych (m.in. zbioru danych osób, które wypełniają tzw. formularze kontaktowe dostępne na stronie internetowej operatora) oraz zmian informacji zawartych w zgłoszeniu zbioru danych osobowych do rejestracji Generalnemu Inspektorowi”. Sprawozdanie z działalności GIODO za 2010 r. [www.giodo.gov.pl](http://www.giodo.gov.pl).

<sup>453</sup> J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 509.

<sup>454</sup> Na temat naruszenia tego obowiązku zob. sprawozdanie z działalności *ibidem* GIODO za 2010 r., [www.giodo.gov.pl](http://www.giodo.gov.pl).

<sup>455</sup> Zgodnie z art. 7 pkt 6 przez odbiorcę danych rozumie się każdego, komu udostępnia się dane osobowe, z wyłączeniem:

- a) osoby, której dane dotyczą,
- b) osoby upoważnionej do przetwarzania danych,
- c) przedstawiciela, o którym mowa w art. 31 a,
- d) podmiotu, o którym mowa w art. 31,
- e) organów państwowych lub samorządu terytorialnego, którym dane są udostępniane w związku z prowadzonym postępowaniem.

<sup>456</sup> J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *op.cit.*, s. 510.

Informacje o prawie dostępu do treści swoich danych oraz ich poprawienia to kolejny obowiązek, jaki nałożony został na profesjonalistę. Dzięki niemu konsument może ubiegać się o weryfikację dotyczących go danych, które znajdują się w zbiorze. Trzeba jednak zaznaczyć, że prawo to zostało skonkretyzowane w art. 32, który zostanie poddany analizie w dalszej części rozważań.

Niemniej istotnym obowiązkiem, jaki nałożony został na przedsiębiorcę jest ten, który wynika z pkt 4. Dla konsumenta ma on ważne znaczenie, ponieważ dzięki niemu podmiot ten dysponuje wiedzą na temat tego, czy ujawnienie swoich danych ma charakter fakultatywny, czy obligatoryjny. W tym drugim przypadku, przedsiębiorca dodatkowo zobowiązany jest do wskazania swojemu partnerowi odpowiedniej podstawy prawnej. Ustawa o ochronie danych osobowych nie precyzuje czy do realizacji tego obowiązku wystarczy podanie jedynie nazwy aktu prawnego, czy też niezbędne w tym przypadku jest wskazanie konkretnego przepisu. Ze względu jednak na to, że konsument powinien mieć dostęp do pełnej, rzetelnej i konkretnej informacji wydaje się, że drugie rozwiązanie będzie bardziej właściwe.

Z powyższych obowiązków informacyjnych przedsiębiorca zostaje zwolniony, gdy konsument, którego dane dotyczą, posiada wskazane w art. 24 ust. 1 informacje. Wydaje się, że sytuacja taka może mieć miejsce, gdy konsument po raz kolejny zawiera umowę z tym samym przedsiębiorcą, na przykład umowę o świadczenie usług. Zna on więc stronę umowy (przedsiębiorcę), orientuje się co do celu zbierania danych, a także ma świadomość tego czy podanie danych ma charakter dobrowolny, czy obowiązkowy. Patrząc na ten problem z praktycznego punktu widzenia, wydaje się, że bez względu na to czy po raz pierwszy dochodzi do zawarcia umowy, czy kolejny, to w większości przypadków profesjonalisci nienależycie wypełniają ciążące na nich obowiązki, ograniczając je do jednego bądź dwóch wskazanych w art. 24 ust. 1.

W przypadku pozyskiwania danych osobowych nie bezpośrednio od konsumenta, którego dane dotyczą, ale z innych źródeł, przedsiębiorca zobowiązany jest do przekazania temu podmiotowi odpowiednich informacji „bezpośrednio po utrwaleniu zebranych danych” (art. 25 ust. 1). Oprócz tych wskazanych wyżej w art. 24 ust. 1 ustawodawca dodatkowo zaliczył do nich informacje o:

- 1) źródle danych,
- 2) uprawnieniach wynikających z art. 32 ust. 1 pkt 7 i 8.

Pierwszy z wymienionych obowiązków daje konsumentowi możliwość identyfikacji przedsiębiorcy zbywającego dane. Z punktu widzenia każdej osoby, której dane osobowe dotyczą rozwiązanie to ma chronić przed utratą kontroli nad ich obiegiem. W tym miejscu warto wspomnieć, że w obecnym stanie prawnym obowiązek informowania konsumenta o uzyskaniu jego danych z innego źródła obejmuje także sytuacje wykorzystywania danych pochodzących ze zbiorów powszechnie dostępnych, a także



ich jednorazowe wykorzystanie<sup>457</sup>. Ma to na celu „ukrócić praktyki firm, które jako źródło informacji traktowały np. książkę telefoniczną i tworząc na jej bazie na swe potrzeby inny zbiór, używany w innym celu, bo do prowadzenia działalności marketingowej, nie dopełniły obowiązku informacyjnego. (...) firma musi m.in. powiadomić o sobie, podać swój adres, wskazać cel i zakres zbierania danych oraz ich źródło”<sup>458</sup>.

Jeśli idzie o prawa wynikające z art. 32 ust. 1 pkt 7 i 8 to trzeba wskazać, że uprawniają one konsumenta do:

- ✓ wniesienia pisemnego, umotywowanego żądania zaprzestania przetwarzania jego danych ze względu na jego szczególną sytuację,
- ✓ wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania danych, gdy administrator zamierza je przetwarzać w celach marketingowych lub przekazać innemu administratorowi danych.

W tym miejscu warto wspomnieć, że ustawodawca zwolnił z obowiązku informowania, o którym mowa w art. 25 ust. 1 przedsiębiorcę realizującego zadania publiczne (art. 3 ust. 2 pkt 1), gdy istnieje przepis zezwalający wskazanemu podmiotowi na przetwarzanie danych konsumenta. Ponadto obowiązek informacyjny nie istnieje, jeżeli osoba, której dane dotyczą posiada informacje zawarte w ust. 1 wskazanej jednostki redakcyjnej.

Prawo konsumenta do informacji wyrażone zostało także w art. 32 ust. 1–5a. Zgodnie z jego treścią odnosi się ono do:

- 1) uzyskania wyczerpującej informacji, czy zbiór danych istnieje, oraz do ustalenia administratora danych, adresu jego siedziby i pełnej nazwy, a w przypadku gdy administratorem danych jest osoba fizyczna – jej miejsca zamieszkania oraz imienia i nazwiska,
- 2) uzyskania informacji o celu, zakresie i sposobie przetwarzania danych zawartych w takim zbiorze,
- 3) uzyskania informacji, od kiedy przetwarza się w zbiorze dane jej dotyczące, oraz podania w powszechnie zrozumiałej formie treści tych danych,
- 4) uzyskania informacji o źródle, z którego pochodzą dane jej dotyczące, chyba że administrator danych jest zobowiązany do zachowania w tym zakresie w tajemnicy informacji niejawnych lub zachowania tajemnicy zawodowej,
- 5) uzyskania informacji o sposobie udostępniania danych, a w szczególności informacji o odbiorcach lub kategoriach odbiorców, którym dane są udostępniane,

---

<sup>457</sup> E. Kulesza, *Na straży prywatności całkiem po europejsku*, [http://archiwum.rp.pl/arttykul/491916\\_Na\\_strazy\\_prywatności\\_calkiem\\_po\\_europejsku.html?genHash=true](http://archiwum.rp.pl/arttykul/491916_Na_strazy_prywatności_calkiem_po_europejsku.html?genHash=true) [dostęp: 28.12.2011].

<sup>458</sup> *Ibidem*.

5a) uzyskania informacji o przesłankach podjęcia rozstrzygnięcia, o którym mowa w art. 26a ust. 2<sup>459</sup>.

Ustawa nie przesądza, w jakiej formie konsument powinien złożyć wniosek dotyczący prawa do informacji. Nie ulega jednak wątpliwości, że z punktu widzenia dowodowego najbardziej wskazana jest forma pisemna. W razie niewywiązania się przedsiębiorcy z obowiązku informacyjnego (art. 33 ust. 1–5a) konsument, który skorzystał z pisemnej formy wniosku będzie mógł – o ile posiada kopię potwierdzającą nadanie pisma – wnieść skargę do GODO.

Na wniosek konsumenta, którego dane dotyczą, przedsiębiorca obowiązany jest do udzielenia żądanych informacji, o których mowa w art. 32 ust. 1 pkt 1–5a – w terminie 30 dni (art. 33 ust. 1). Informacje te mogą zostać przekazane konsumentowi w dowolnej formie (np. telefonicznie, e-mail), o ile nie zażąda on formy pisemnej (art. 33 ust. 2). W sytuacji, gdy przedsiębiorca nie wypełni ciążącego na nim obowiązku we wskazanym wyżej terminie, konsumentowi przysługuje wówczas prawo zwrócenia się do GODO z wnioskiem o przywrócenie stanu zgodnego z prawem (art. 18 u.o.d.o.).

Jak wynika z treści art. 32 ust. 5, konsument może korzystać z prawa do informacji, o którym mowa w ust. 1 pkt 1–5, nie częściej niż raz na 6 miesięcy. Przyjęcie takiego rozwiązania ma na celu:

- a) „podkreślenie, iż uprawnienia informacyjne «nie wyczerpują się»,
- b) przeciwdziałanie nadużywaniu tych uprawnień, co mogłoby w sposób nieusprawiedliwiony utrudniać administratorowi prowadzenie normalnej działalności<sup>460</sup>.

Z przeprowadzonej analizy przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, tj. art. 24, 25, 32 i 33 wynika, że stanowią one dobre rozwiązanie w zakresie prawa konsumenta do informacji o charakterze osobowym. Doprecyzowują one ogólną treść konstytucyjnego prawa – do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą – a także poszerzają zakres uprawnień konsumenta, którego dane dotyczą.

<sup>459</sup> Art. 26a stanowi:

ust. 1. „Niedopuszczalne jest ostateczne rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy osoby, której dane dotyczą, jeżeli jego treść jest wyłącznie wynikiem operacji na danych osobowych, prowadzonych w systemie informatycznym.

ust. 2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się, jeżeli rozstrzygnięcie zostało podjęte podczas zawierania lub wykonywania umowy i uwzględnia wniosek osoby, której dane dotyczą, albo jeżeli zezwalają na to przepisy prawa, które przewidują również środki ochrony uzasadnionych interesów osoby, której dane dotyczą”.

<sup>460</sup> J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *op.cit.*, s. 608.

W doktrynie na tle wskazanych regulacji pojawia się pewien problem, który dotyczy braku związku między art. 24, 25 i 32<sup>461</sup>. Przejawia się on w zastrzeżeniu, jakiego ustawodawca dokonał w art. 32, a mianowicie w ograniczeniu „zakresu prawa do informacji wyłącznie do tych sytuacji, w których dane osobowe przetwarzane są w zbiorach danych”<sup>462</sup>. W literaturze podnosi się, że skoro „obowiązki informacyjne, które ciążyą na administratorze danych na podstawie art. 24 i 25 u.o.d.o., są niezależne od postaci przetwarzania danych osobowych, również uprawnienia z art. 32 nie powinny być ograniczone do przetwarzania danych w zbiorach danych”<sup>463</sup>. Rozpatrując tę kwestię z konsumenckiego punktu widzenia, trudno wyobrazić sobie sytuację, w której dane osobowe konsumenta znajdowałyby się poza zbiorem danych. Nawet jeśli sytuacja taka miałaby miejsce, to i tak pojawiłby się problem dotyczący tego, czy zestawienie danych np. wykaz, można byłoby uznać za zbiór danych w rozumieniu art. 7 pkt 1 ustawy. Moim zdaniem, odpowiedź byłaby w tym przypadku twierdząca, pod warunkiem wystąpienia jednego kryterium wyszukiwawczego w zestawieniu danych, które umożliwiłoby poprawne zidentyfikowanie konsumenta (np. PESEL)<sup>464</sup>. Ze względu jednak na to, że ciężko wskazać – o ile jest to możliwe do wskazania – taki przykład wydaje się, że w praktyce realizacja prawa przysługującego konsumentowi z art. 32 u.o.d.o. nie powinna stwarzać problemów.

Odnosząc się do zagadnienia związanego z ochroną danych osobowych, nie można nie wspomnieć o zmianach, jakich dokonano w kwestii zasad ich przetwarzania. Przyczyną takiego stanu jest uchylene z dniem 31 grudnia 2011 r., art. 7a ust. 2 ustawy Prawo działalności gospodarczej, który wyłączał dane osobowe zawarte w ewidencji działalności gospodarczej spod przepisów u.o.d.o. Obecnie ustawie o ochronie danych osobowych podlegają już nie tylko dane konsumentów, ale także i dane przedsiębiorców (osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą). To z kolei oznacza, że przedsiębiorca będący administratorem danych osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą (przedsiębiorców) zobowiązany jest do realizacji obowiązków wynikających z przepisów u.o.d.o., do których zalicza się między innymi obowiązek rejestracji zbioru danych (art. 40). Należy przy tym pamiętać, że od tej reguły występują pewne wyjątki określone w art. 43 ust. 1 pkt 1 – 11. Wśród nich warto zwrócić uwagę na ten, który dotyczy danych powszechnie dostępnych. Do takich wydaje się, że można zaliczyć te, które znajdują się w CEIDG. Wobec tego obowiązek rejestracji zostanie w tym przypadku wyłączony. Nie zwalnia to jednak przedsiębiorcy przetwarzającego dane od obowiązków

---

<sup>461</sup> Zob. D. Fleszer, *op.cit.*, 255. P. Litwiński, *Ochrona danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lex.

<sup>462</sup> P. Litwiński, *op.cit.*

<sup>463</sup> *Ibidem*.

<sup>464</sup> Por. J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *op.cit.*, s. 365.

informacyjnych przewidzianych w ustawie (art. 25 ust. 1). Odmienne zdanie w tej kwestii wyraził GIODO uznając, że administrator danych zwolniony jest z obowiązku rejestracji zbioru tylko wtedy, jeżeli powszechnie dostępne są wszystkie, a nie tylko niektóre zawarte w nim dane<sup>465</sup>.

Biorąc pod uwagę treść art. 43 ust. 1 pkt 9 dostrzeżemy, że ustawodawca nie dookreślił, że chodzi tu o wszystkie dane zamieszczone w zbiorze. Skoro więc mowa w przepisie tym o danych powszechnie dostępnych, to wydaje się, że nie ma znaczenia czy będą to wszystkie dane występujące w zbiorze, czy tylko niektóre z nich. Wobec tego można przypuszczać, że dane zamieszczone w CEIDG są wystarczające do tego aby uznać, iż przesłanka z art. 43 ust. 1 pkt 9 została spełniona.

### 3.2. Prawo konsumenta do informacji publicznej – art. 61 Konstytucji RP

Konsument występuje w różnych rolach społecznych (np. klienta, abonenta, pasażera, pacjenta itp.), a jedną z nich jest rola obywatela. Rozpatrując tę kwestię przez pryzmat postanowień Konstytucji trzeba dostrzec, że w obszarze dostępu do informacji, w tym przypadku publicznej, zastosowanie ma art. 61<sup>466</sup>.

Ustrojodawca w ust. 1 wskazanej wyżej jednostki redakcyjnej zawęża zakres podmiotowy do obywatela. Nie chodzi tu jednak tylko o obywatela polskiego. Gdyby tak miało być, twórcy Konstytucji posłużyliby się przymiotnikiem „polski”, który skonkretyzowałby ściśle podmiot uprawniony. Brak takiego sformułowania oznacza, że prawo

<sup>465</sup> „Fakt pozyskiwania danych do takiego zbioru ze źródła publicznego lub jawnego rejestru nie umożliwia administratorowi powoływania się na przewidzianą w art. 43 ust. 1 pkt 9 ustawy przesłankę zwolnienia z obowiązku rejestracji, dotyczącą administratorów danych powszechnie dostępnych. Zwolnienie to miałoby zastosowanie tylko w przypadku, gdyby wszystkie dane przetwarzane w danym zbiorze były powszechnie dostępne u danego administratora danych, tj. upublicznione przez administratora. Nie jest więc w tym względzie wystarczające, że dane i informacje o przedsiębiorcach udostępnione przez Centralną Ewidencję i Informację o Działalności Gospodarczej są jawne i każdy ma prawo dostępu do tych danych i informacji, jeżeli nie są powszechnie dostępne dane przetwarzane w danym, prowadzonym przez administratora zbiorze”, [http://www.giodo.gov.pl/560/id\\_art/4627/j/pl/](http://www.giodo.gov.pl/560/id_art/4627/j/pl/) [dostęp: 3.01.2012].

<sup>466</sup> Art. 61 stanowi: „ust. 1. Obywatel ma prawo uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa.

ust. 2. Prawo do uzyskania informacji obejmuje dostęp do dokumentów oraz wstęp na posiedzenia kolegiałnych organów władzy publicznej pochodzących z powszechnych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu.

ust. 3. Ograniczenie prawa, o którym mowa w ust. 1 i 2, może nastąpić wyłącznie ze względu na określone w ustawach ochronę wolności i praw innych osób i podmiotów gospodarczych oraz ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa lub ważnego interesu gospodarczego państwa.

ust. 4. Tryb udzielania informacji, o których mowa w ust. 1 i 2, określają ustawy, a w odniesieniu do Sejmu i Senatu ich regulaminy”.

do informacji publicznej przysługuje również cudzoziemcowi, o ile ustawa nie wyłączy takiej możliwości, co wynika z treści art. 37 Konstytucji. Trzeba jednak mieć na uwadze, że mimo iż art. 37 ust. 2 dopuszcza rozszerzenie zakresu podmiotowego na inne niż obywatel polski osoby, to z treści regulacji konstytucyjnej wynika, że dotyczy on wyłącznie osoby fizycznej (z wyłączeniem bezpaństwowców). Rozszerzenie tego zakresu i objęcie nim również osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych, prowadziłyby z jednej strony do wykroczenia poza językową formułę wykładni przepisów Konstytucji<sup>467</sup>, z drugiej zaś uzasadniałoby regulację ustawy o dostępie do informacji publicznej<sup>468</sup>, w której przyjęto, że prawo, o którym mowa przysługuje każdemu. Ze względu jednak na posłużenie się przez ustrojodawcę terminem „obywatel” trudno jest objąć tym przepisem inne podmioty niż osoby fizyczne. W przeciwnym wypadku, wymienione w Konstytucji sformułowania „obywatel polski”, „obywatel”, „każdy”, powodowałyby pewne trudności interpretacyjne z ustaleniem podmiotu uprawnionego. Biorąc pod uwagę powyższe spostrzeżenia, wydaje się, że rozszerzenie katalogu podmiotów w ustawie można wytłumaczyć obawą przed zarzutem niezgodności prawa krajowego z przepisami konwencji wiążących Polskę. „Szczególnie istotna w tym względzie jest zasada preasumpcji w stosunku do prawa krajowego. Zgodnie z istotą tej zasady należy tak stosować przepisy prawa wewnętrznego, aby nie dochodziło do sprzeczności z wiążącymi państwo traktami międzynarodowymi”<sup>469</sup>. Ten argument wydaje się być przekonujący dla konstytucjonalistów odpowiadających się za szerokim rozumieniem konstytucyjnego zakresu podmiotu uprawnionego.

Jeśli chodzi o podmiot zobowiązany do realizacji konstytucyjnego prawa wyrażonego *expressis verbis* w art. 61, to nie ulega wątpliwości, że może być nim przedsiębiorca, co wynika z użytego w tym przepisie sformułowania „a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych” i oddzielenia sfery władzy publicznej i funkcjonariuszy publicznych od innych osób i jednostek organizacyjnych, które wykonują zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Na tle tej regulacji pojawia się jednak problem, który dotyczy ustalenia przesłanek, na podstawie których możemy mówić o obowiązku informacyjnym. W doktrynie stanowiska w tej kwestii są podzielone. Według pierwszego poglądu, uzyskanie informacji publicznej od wskazanego wyżej podmiotu jest możliwe pod warunkiem wystąpienia łącznie dwóch przesłanek wskazanych w treści art. 61 Konstytucji, tj. wykonywania zadań władzy publicznej

---

<sup>467</sup> M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005, s. 22.

<sup>468</sup> Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej, Dz.U. 2001 r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.

<sup>469</sup> M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji...*, s. 110.

i gospodarowania mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa<sup>470</sup>. Przeciwny pogląd wyraża W. Sokolewicz. Zdaniem tego autora wymienione przesłanki należy „traktować rozłącznie i każda z nich z osobna samoistnie przesądza o charakterze podmiotu jako zobowiązanego do udzielenia informacji publicznych”<sup>471</sup>.

Mając na względzie powyższe odniesienia można stwierdzić, że art. 61 ust. 1 zd. 2 Konstytucji odnosi się do relacji zachodzących pomiędzy przedsiębiorcą realizującym zadania władzy publicznej i gospodarującym mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa a konsumentem występującym w roli obywatela. Na pewno nie wyklucza to jednak możliwości, że szczególnie pod kątem nowych regulacji, które będą omawiała później, tego typu relacje będą występowały pomiędzy organem władzy publicznej a konsumentem, co wiąże się z implementacją do polskiego porządku prawnego dyrektywy 2003/98<sup>472</sup> dotyczącej ponownego wykorzystania informacji publicznej.

Dookreśleniem regulacji konstytucyjnej wyrażonej w art. 61 jest wskazana już wyżej ustawa o dostępie do informacji publicznej. Porównując postanowienia niniejszych aktów prawnych warto zwrócić uwagę na różnice, jakie zachodzą na tle użytych w nich sformułowań. Jak wspomniałam wcześniej widoczne one już są przy określeniu podmiotu uprawnionego. Zgodnie z u.d.i.p. jest nim „każdy”, a nie „obywatel”, co oznacza, że pod pojęciem tym (każdy) należy rozumieć „zarówno osoby fizyczne, osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne, nie mające osobowości prawnej, np. organizacje społeczne”<sup>473</sup>. Odmienne rozwiązanie przyjęte zostało również w stosunku do podmiotów zobowiązanych. Ustawodawca w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. zaliczył do nich „podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym, oraz osoby prawne, w których Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego lub samorządu gospodarczego albo zawodowego mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów o ochronie konkurencji i konsumentów”<sup>474</sup>. W porównaniu

<sup>470</sup> Tak, M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *op.cit.*, s. 33.

<sup>471</sup> W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 61*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2005, s. 33.

<sup>472</sup> Dyrektywa 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego (Dz.Urz. UE L 345 z 13.12. 2003, s. 90).

<sup>473</sup> Wyrok WSA z 11 lutego 2004 r. sygn. akt II SAB 391/03. Oczywiście w przypadku osób prawnych i innych podmiotów musi istnieć odpowiednia reprezentacja, zob. wyrok NSA z 19 września 2007 r., sygn. akt I OSK 1680/06. Podaję za: M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009, s. 108.

<sup>474</sup> Tytułem uzupełnienia warto dodać, że na mocy art. 4 u.d.i.p. do podmiotów zobowiązanych zalicza się – z wyjątkiem wskazanych wyżej – także:

- ✓ organy władzy publicznej,
- ✓ organy samorządów gospodarczych i zawodowych,
- ✓ podmioty reprezentujące zgodnie z odrębnymi przepisami Skarb Państwa,

do rozwiązania przyjętego na gruncie ustawy zasadniczej widzimy, że „nie mamy już do czynienia z łącznym traktowaniem wykonywania zadania publicznego wraz z gospodarowaniem (w ustawie – „dysponowaniem”) mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa. Wręcz przeciwnie, nastąpiło rozdzielenie tych dwóch kryteriów (...). Można więc pokusić się o postawienie tezy, że ustawodawca rozszerzył zakres podmiotowy udostępnienia ponad ten, który wynika z postanowień Konstytucji. Oczywiście budzi on wątpliwości, ponieważ podmioty, o których mowa w cytowanym przepisie, z natury nie są podmiotami publicznymi, a więc mają charakter prywatny (lub prywatny w części). Nałożenie na nie takiego obowiązku, ponad zakres wynikający z Konstytucji, jest bardzo kontrowersyjne, choć pożyteczne. Pozwala bowiem na objęcie zakresem dostępu do informacji publicznej szerszego kręgu podmiotów niż ten, który potencjalnie został wyznaczony przez ustrojodawcę<sup>475</sup>. Bezsprzeczne wobec tego jest, że za każdym razem konieczne jest ustalenie, czy dany podmiot można uznać za zobowiązany do udzielenia informacji w trybie u.d.i.p. Nie można więc z góry przesądzać, że skoro daną informacją dysponuje podmiot prywatny, obowiązek jej udostępniania na zasadach określonych w ustawie nie istnieje<sup>476</sup>. Aby zwolnić podmiot zobowiązany z ciężącego na nim obowiązku, konieczne jest przeprowadzenie gruntownej weryfikacji przesłanek dopuszczających taką możliwość<sup>477</sup>.

Inne jest również pojęcie osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one „**zadania władzy publicznej**” – art. 61 ust. 1 Konstytucji

- 
- ✓ podmioty reprezentujące państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego oraz podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne albo jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego,
  - ✓ związki zawodowe i pracodawców reprezentowane, w rozumieniu ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o Trójstronnej Komisji do Spraw Społeczno-Gospodarczych i wojewódzkich komisjach dialogu społecznego,
  - ✓ partie polityczne.

<sup>475</sup> M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *op.cit.*, s. 53.

<sup>476</sup> M. Jabłoński, *op.cit.*, s. 118.

<sup>477</sup> Jak wskazuje M. Jabłoński „Organ rozstrzygający musi bowiem wziąć pod uwagę następujące elementy istotne z punktu widzenia dopuszczalności ograniczenia dostępu do informacji:

- w czym imieniu wykonywana jest dana działalność;
- czy zadanie wykonywane przez dany podmiot jest zadaniem publicznym i czy istnieje publiczno-prawna podstawa jego wykonania (np. porozumienie, umowa, decyzja);
- na jakich zasadach realizowane jest zadanie, a w szczególności, jakie środki może stosować podmiot je realizujący;
- czy dany podmiot w zakresie wykonywania zadania dysponuje majątkiem publicznym, (Skarbu Państwa, majątkiem komunalnym);
- czy podmiot ten w zakresie realizacji tego konkretnego zadania otrzymuje w jakiegokolwiek postaci środki publiczne (pomocne jest np. stwierdzenie, czy podmiot taki może być objęty kontrolą NIK);
- czy istnieje możliwość otrzymania tej samej informacji od organu władzy publicznej;

*ibidem.*

(podkr. J.W.), a inne jeżeli chodzi o osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują „**zadania publiczne**” – art. 4 ust. 1 u.d.i.p. (podkr. J.W.), zwłaszcza jeśli traktujemy autonomicznie użyte w ustawie zasadniczej zwroty. Zdecydowanie termin, którym posłużył się ustawodawca ma szerszy zakres, obejmuje on bowiem „zadania, które należą do państwa i które powinny wykonywać szeroko rozumiane podmioty publiczne – art. 15 ust. 2, art. 16 ust. 2, art. 163 i art. 166 ust. 1 i 2 Konstytucji RP (...). W nauce prawa administracyjnego przyjmuje się, że będą to podmioty, takie jak samorządy zawodowe, spółdzielnie, spółki prawa handlowego, a nawet podmioty prywatne i wtedy mówimy, że podmioty te wykonują, tzw. funkcje zlecone administracji publicznej i są jednostkami współadministrującymi<sup>7478</sup>. To z kolei oznacza, że do podmiotów wykonujących zadania publiczne, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., należy zaliczyć te podmioty, które wykonują funkcje zlecone administracji wynikające z przepisów prawa.

Odnosząc się do wskazanych powyżej różnic, jakie pojawiają się przy użytych sformułowaniach, możemy dostrzec, że na gruncie Konstytucji wykonywanie zadania władzy publicznej immanentnie związane jest z organem tej władzy co, jak wskazuje M. Bernaczyk, jest oczywistą zasadą „i dlatego połączenie «zadania władzy publicznej» z podmiotem umieszczonym poza katalogiem organów władzy publicznej za pomocą ustawowego zwrotu «zadanie publiczne» ma podkreślić odstępstwo od pewnej reguły. To odstępstwo od «funkcji świadczącej» organu władzy publicznej stanowi konstytucyjne *ratio legis* nałożenia obowiązków informacyjnych na takie podmioty<sup>7479</sup>.

Kolejny problem interpretacyjny, jaki pojawia się na kanwie art. 61 ust. 1 Konstytucji i art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., dotyczy użytego przez ustawodawcę zwrotu „dysponują”, zamiast konstytucyjnego „gospodarują”. W doktrynie pojęcia te są różnie rozumiane. Według M. Stańko przez gospodarowanie mieniem należy rozumieć „ogół czynności faktycznych i prawnych, które będą się składać na zarządzanie, **dysponowanie** (podkr. J.W.) i zajmowanie się mieniem w formach prawem niezabronionych – w odniesieniu do mienia prywatnego, oraz w formach prawem dopuszczalnych (przewidzianych) – w odniesieniu do mienia publicznego (w tym również komunalnego)<sup>7480</sup>. Jak widzimy autor utożsamia oba pojęcia (gospodarowanie i dysponowanie) ze sobą. Oczywiście wyrażenia te mają podobny zakres znaczeniowy, ale niekoniecznie tożsamy, zwłaszcza, gdy odniesiemy się

<sup>478</sup> *Ibidem*. W tym miejscu warto odnieść się do poglądu M. Bernaczyka, którego zdaniem „zadanie publiczne ma szerszy zakres i może odznaczać się tymi samymi cechami, co analogiczne czynności prowadzone przez określoną władzę publiczną: powszechnością, użytecznością dla ogółu, osiągnięciem lub sprzyjaniem osiągnięciu celów uznanych przez Konstytucję RP lub ustawy za pożądane lub nakazane”, *op. cit.*, s. 82.

<sup>479</sup> *Ibidem*, s. 83.

<sup>480</sup> M. Stańko, *Zagadnienia wprowadzające*, [w:] *Gospodarka mieniem komunalnym*, J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, LexisNexis 2008, s. 25.



do nich z punktu widzenia publicznego prawa gospodarczego<sup>481</sup>. Jak wskazuje M. Guziński „gospodarowanie mieniem publicznym polega niewątpliwie na podejmowaniu czynności faktycznych i prawnych, mających na celu wykorzystanie tego mienia w sposób zgodny z przeznaczeniem”, a „w skomplikowanym procesie gospodarowania mieniem publicznym organy Skarbu Państwa i organy poszczególnych wspólnot samorządowych podejmują, na podstawie przyznaných im prawem kompetencji, działania o charakterze cywilnoprawnym, jak i administracyjnoprawnym”<sup>482</sup>. Z kolei termin „dysponowanie” kojarzony jest „w prawie cywilnym z możliwością używania, pobierania pożytków, rozporządzania lub z działaniami faktycznymi zmierzającymi do zachowania rzeczy i dlatego wydaje się węższy znaczeniowo, aniżeli przedstawione wyżej pojęcie «gospodarowania». Może się to wydawać naturalne, skoro przekazanie majątku publicznego do «dysponowania» następuje na rzecz podmiotów, które nie mają możliwości władczego działania charakterystycznego dla organów władzy publicznej”<sup>483</sup>.

Z przeprowadzonej analizy dokonanej na gruncie Konstytucji i ustawy o dostępie do informacji publicznej wynika, że ustawodawca przyjął odmienne rozwiązanie odnośnie zakresu podmiotu uprawnionego, podmiotu zobowiązaniowego, a także zakresu przedmiotowego. Te rozbieżności są następstwem rozszerzenia wskazanych obszarów, a także posłużenia się przez ustawodawcę dość enigmatycznymi sformułowaniami. Dlatego też nie dziwi fakt, że w doktrynie głosy co do zasadności przyjętych na gruncie u.d.i.p. rozwiązań są podzielone.

Przechodząc do kluczowego dla tych rozważań zagadnienia związanego z prawem konsumenta – występującego w roli obywatela – do informacji publicznej, trzeba zwrócić uwagę na art. 6 u.d.i.p., który określa w sposób przykładowy przedmiot tej informacji. W obszarze interesujących nas relacji, zachodzących pomiędzy przedsiębiorcą wykonującym zadania publiczne lub dysponującym majątkiem publicznym, a wskazanym wyżej podmiotem uprawnionym należy dostrzec, że katalog informacji zamieszczonych w art. 6 zostanie nieco zawężony. Zgodnie z ust. 1 tej jednostki redakcyjnej wydaje się, że do informacji, o których mowa, można zaliczyć te, które odnoszą się do programów w zakresie realizacji zadań publicznych, a także sposobów wykonywania czynności zmierzających do realizacji określonych w tych programach skutków<sup>484</sup>. Chodzi tu więc

---

<sup>481</sup> M. Bernaczyk, A. Presz, *op.cit.*, s. 9.

<sup>482</sup> Zob. M. Guziński, *Wybrane zagadnienia zarządu mieniem publicznym*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wydawnictwo Kolonia Limited 2000, s. 227. Podają za M. Bernaczyk, A. Presz, *op.cit.*, s. 145.

<sup>483</sup> M. Bernaczyk, A. Presz, *op.cit.*, s. 145.

<sup>484</sup> Art. 6 ust. 1 pkt 1 lit. c) stanowi: „Udostępnianiu podlega informacja publiczna, w szczególności o:  
1) polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o:

„o informację o bieżących działaniach podejmowanych przez różne podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznych związanych z realizacją zadań publicznych oraz informacje o tych działaniach, które zostały już zakończone, a związane były z wykonaniem zaplanowanego wcześniej zadania publicznego”<sup>485</sup>. Jako przykład można tu podać program ochrony środowiska przygotowany przez Przedsiębiorstwo Utylizacji Odpadów Sp. z o.o., które na podstawie zawartej umowy lub porozumienia realizuje zadania publiczne.

Podmiot uprawniony (konsument w roli obywatela) może ubiegać się również o udzielenie danych przez przedsiębiorcę wykonującego zadania publiczne lub dysponującego mieniem publicznym o jego:

- a) statusie prawnym lub formie prawnej<sup>486</sup>,
- b) organizacji<sup>487</sup>,
- c) przedmiocie działalności i kompetencjach<sup>488</sup>,
- d) organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach<sup>489</sup>,
- e) strukturze własnościowej<sup>490</sup>,
- f) majątku<sup>491</sup>, którym dysponuje.

---

c) programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji, wykonywaniu i skutkach realizacji tych zadań.

<sup>485</sup> M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002, s. 145.

<sup>486</sup> Sprowadza się do określenia czy mamy do czynienia z podmiotem prywatnym, czy z podmiotem publicznym.

<sup>487</sup> W tym miejscu warto wspomnieć, że słowo „organizacja” utożsamia się ze strukturą podmiotu bądź też z planem działalności zakładu.

<sup>488</sup> „Przedmiot działalności pozwala w sposób jednoznaczny określić właściwość rzeczową danej jednostki, a co za tym idzie zapewnić prawidłowy kontakt organu (podmiotu) z obywatelem (osobami prawnymi). (...) Przedmiot działalności wskazuje na materialne formy działania danego organu. Informacje odnoszące się do kompetencji podmiotu wskazują na ogólną bądź też szczególną zdolność prawną do załatwienia spraw w danym układzie postępowania”. M. Bidziński, *Komentarz do art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Drożdż, Warszawa 2010, s. 92.

<sup>489</sup> Zapis ten umożliwia podmiotowi zainteresowanemu dostęp do informacji od np. spółki akcyjnej zajmującej się dostawą energii na temat organów oraz osób sprawujących w niej funkcje i kompetencje. Informacje, o których mowa będą dotyczyły członków walnego zgromadzenia, rady nadzorczej i zarządu.

<sup>490</sup> Przez termin struktura własnościowa należy rozumieć nie tylko wskazanie formy własnościowej – prywatnej czy publicznej (państwowej) – jaką posiada przedsiębiorca wykonujący zadania publiczne lub dysponujący mieniem publicznym, ale także określenie składu właścicielskiego. Zob. M. Kłaczyński, S. Szuster, *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, Lex.

<sup>491</sup> Przez termin majątek należy rozumieć zarówno aktywa jak i pasywa występujące po stronie danego podmiotu. Por. J. Kremis, *Przedmiot stosunku cywilnoprawnego*, [w:] *Podstawy prawa cywilnego i handlowego. Tom I. Prawo cywilne*, pod red. E. Gniewka, Warszawa 2002, s. 96.

Dookreśleniem powyższych informacji są te, które dotyczą zasad funkcjonowania wskazanego wyżej podmiotu. Na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 3 zalicza się do nich informacje na temat:

- ✓ sposobów stanowienia aktów publicznoprawnych,
- ✓ sposobów przyjmowania i załatwiania spraw,
- ✓ stanu przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygnięcia,
- ✓ prowadzonych rejestrów, ewidencji i archiwów oraz sposobów i zasad udostępniania danych w nich zawartych,
- ✓ naboru kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska, w zakresie określonym w przepisach odrębnych.

Odnosząc się do pierwszego punktu, należy zwrócić uwagę, że chodzi tu o akty podejmowane przez podmioty określone w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. „które są wynikiem ich władczego działania (...). Należy jednak przyjąć, iż pojęcie aktu publicznoprawnego obejmuje swoim zakresem także akty indywidualne: uchwały, decyzje itp.”<sup>492</sup>. Jak widzimy, ustawodawca nie wyłączył z tego katalogu przedsiębiorców. Wobec tego nie ulega wątpliwości, że udostępnienie podmiotowi zainteresowanemu sposobu stanowienia aktów publicznoprawnych np. uchwał Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o., które zawarło umowę lub porozumienie z podmiotem publicznym w celu realizacji zadania publicznego, nie będzie polegać tylko na przekazaniu informacji o możliwych do zastosowania normach prawa materialnego i procesowego, ale także o procedurze postępowania wraz ze szczegółowym wyjaśnieniem dopuszczalnych rozwiązań w tym zakresie<sup>493</sup>.

Jeśli idzie o drugą zasadę, dotyczącą funkcjonowania wskazanego rodzaju podmiotu to trzeba zaznaczyć, że sposób przyjmowania wniosków i pism, podobnie jak ich załatwienie, może przybrać różną formę (np. osobiście, listownie, telefonicznie, faksem lub drogą elektroniczną), co uzależnione jest od rodzaju sprawy. Dookreśleniem tej regulacji jest kolejny punkt, który nakłada na podmiot, którego dotyczy „obowiązek stałego (lub przynajmniej okresowego) monitorowania stanu wpływających do niego spraw”<sup>494</sup>. Obejmuje to w szczególności sprawdzenie, na jakim etapie znajduje się sprawa, jakie podjęto czynności zmierzające do jej załatwienia, a także według jakich kryteriów są podejmowane rozstrzygnięcia<sup>495</sup>.

Przedostatni rodzaj informacji nie został sprecyzowany przez ustawodawcę. Wobec tego można przyjąć, że do spełnienia tego obowiązku wystarczy podanie ogólnych

---

<sup>492</sup> M. Kłaczyński, S. Szuster, *op. cit.*

<sup>493</sup> Zob. *ibidem*.

<sup>494</sup> M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie...*, s. 149.

<sup>495</sup> M. Kłaczyński, S. Szuster, *op. cit.*

danych, w tym nazwy określonego rejestru, ewidencji i archiwum<sup>496</sup>, a także aktu normatywnego, na podstawie którego można prowadzić rejestr (ewidencję i archiwum), miejsce przechowywania, administratora danych, jak i zasady wglądu oraz zmiany ujętych w rejestrze (ewidencji, archiwum) danych<sup>497</sup>.

Oprócz wymienionych wcześniej informacji, ustawodawca w kolejnym punkcie, tj. czwartym, odniósł się do szczególnej jej (informacji publicznej) kategorii, którą są dane publiczne, w tym:

- a) treść i postać dokumentów urzędowych, w szczególności:
  - ✓ treść aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć,
  - ✓ dokumentacja przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpienia, stanowiska, wnioski i opinie podmiotów ją przeprowadzających,
- b) stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego,
- c) treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej.

Jak widzimy z przyjętej konstrukcji przepisu (art. 6 ust. 1 pkt 4), ustawodawca posłużył się terminem „dokument urzędowy”, którym zgodnie z ust. 2 tej jednostki redakcyjnej jest treść oświadczenia woli lub wiedzy, utrwalona i podpisana w dowolnej formie przez funkcjonariusza publicznego w rozumieniu przepisów Kodeksu karnego, w ramach jego kompetencji, skierowana do innego podmiotu lub złożona do akt sprawy. Jako przykład takich dokumentów można podać: orzeczenia sądów i innych organów, protokoły posiedzeń w postępowaniu sądowym, decyzje administracyjne, zaświadczenia, obwieszczenia, itp.<sup>498</sup> Biorąc jednak pod uwagę użyte wcześniej w art. 6 ust. 2 pojęcie „akta sprawy” wydaje się, że konieczne jest uwzględnienie w tym przypadku nie tylko tych dokumentów, które zostały tam dołączone, ale również i tych, które dotyczą sprawy bądź są z nimi związane<sup>499</sup>. „Jeżeli więc w sprawie została zamówiona przez organ prowadzący opinia, interpretacja bądź ekspertyza prawna, żądanie może dotyczyć również tego dokumentu, nawet jeżeli nie spełnia on przesłanki określonej w art. 6 ust. 2 u.d.i.p. i nie znajduje się w aktach sprawy. Zgodzić należy się z poglądem sądu, że tego rodzaju dokument zawiera w swej treści informację publiczną i choć nie jest dokumentem

<sup>496</sup> W przypadku Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. może to być np. rejestr: korespondencji przychodzącej i wychodzącej, reklamacji, zleceń, wystawionych faktur itp. Ewidencja: odbiorców usług, zapłat należności itp. Archiwum techniczne.

<sup>497</sup> M. Kłaczyński, S. Szuster, *op. cit.*

<sup>498</sup> Odnosząc się do tego pojęcia przez pryzmat orzecznictwa, możemy dostrzec, że jest ono dość mocno zróżnicowane. Por. wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2003 r., II SA/Gd 1153/03; wyrok NSA z dnia 20 marca 2008 r., II GSK 459/07; wyrok NSA z dnia 7 października 2009 r., I OSK 209/09; wyrok NSA z dnia 18 listopada 2009 r., I OSK 947/09; wyrok WSA w Poznaniu z dnia 26 lutego 2010 r., I SAB/Po 68/09.

<sup>499</sup> M. Jabłoński, *op. cit.*, s. 142.

urzędowym i nie znajduje się w aktach postępowania, to i tak należy go udostępnić w trybie u.d.i.p.<sup>500</sup>. Mamy tu więc do czynienia z wykładnią rozszerzającą, co wydaje się być dobrym rozwiązaniem, bowiem „zawsze, gdy w grę wchodzi informacja publiczna, niezależnie od tego w czym będzie ona zawarta, każdy ma prawo dostępu do takiego dokumentu, o ile oczywiście nie znajdą ograniczenia wynikające z obowiązujących przepisów”<sup>501</sup>. Nie wdając się szerzej w rozważania nad tym pojęciem, wypada przejść do wyjaśnienia wymienionych wyżej punktów w takim zakresie, w jakim odnoszą się one do interesujących nas relacji zachodzących pomiędzy wskazanymi wcześniej podmiotami.

Punkt a) tiret pierwszy odnosi się do treści aktów administracyjnych i innych rozstrzygnięć, przez które należy rozumieć władcze działanie prawne organu, skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków prawnych<sup>502</sup>. Przy czym z zakresu tego pojęcia zostały wyłączone działania organów polegające na pozostawieniu sprawy bez rozpoznania, nie wywołują one bowiem żadnych skutków prawnych<sup>503</sup>. Aby zilustrować to przykładem, można wskazać, że w przypadku przedsiębiorcy wykonującego zadania publiczne w sektorze ciepłownictwa czy wodno-kanalizacyjnym, do pierwszej kategorii, a więc aktów administracyjnych, możemy zaliczyć pozwolenie na budowę, natomiast do innych rozstrzygnięć: wyrok sądu<sup>504</sup>.

Tiret drugie punktu a) dotyczy udostępniania dokumentacji przebiegu i efektów kontroli oraz wystąpień, stanowisk, wniosków i opinii podmiotów ją przeprowadzających. Chodzi tu więc o „utrwalone w treści dokumentów lub za pomocą innych nośników informacji dane dotyczące samej procedury kontroli oraz jej przebiegu wraz z pełną dokumentacją określającą przyjęty stan modelowy i stwierdzone odstępstwa”<sup>505</sup>. To z kolei oznacza, że podmiot zobowiązany – w tym przypadku przedsiębiorca wykonujący zadania publiczne – będzie mógł udzielić tego typu informacji dopiero po dostarczeniu przez podmiot przeprowadzający kontrolę, konkretnych dokumentów, przybierających

---

<sup>500</sup> „O tym, czy dany dokument zawiera informację publiczną, nie decyduje jego umieszczenie w aktach administracyjnych sprawy, ale zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej – jego treść. W innym wypadku oznaczałoby to, iż ważne, mające duże znaczenie dla obywateli dokumenty byłyby wyłączone z dostępu do informacji, jeśli nie znajdowałyby się w aktach administracyjnych sprawy. Takie rozwiązanie podważałoby intencję ustawodawcy, który chciał, aby obywatele mieli jak najszerszy dostęp do informacji wytwarzanych przez organy władzy publicznej” – wyrok WSA w Warszawie z 12 stycznia 2007 r., sygn. akt II SA/Wa 783/06. Podaję za: M. Jabłoński, *op.cit.*

<sup>501</sup> M. Jaśkowska, *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 37.

<sup>502</sup> M. Jabłoński, K. Wygoda, *Dostęp do informacji...*, s. 118–119.

<sup>503</sup> *Ibidem.*

<sup>504</sup> Zob. na ten temat J. Rzucidło, *Biuletyn Informacji Publicznej a publiczna baza orzeczeń sądów powszechnych*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie*, Opole 2010, s. 204–210.

<sup>505</sup> M. Jabłoński, K. Wygoda, *Ustawa o dostępie ...*, s. 153.

postać np. protokołu, sprawozdania itp.<sup>506</sup>. Wobec tego nie ulega wątpliwości, że z sytuacją, o której mowa, będziemy mieli do czynienia np. w przypadku przeprowadzenia kontroli sanitarno-epidemiologicznej przedsiębiorstwa wykonującego zadania publiczne (Przedsiębiorstwa Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o.).

Punkt c) ma charakter ogólny. Dlatego też poprawne wydaje się być stwierdzenie, że każde stanowisko przyjmujące postać weryfikowania czegoś, może być klasyfikowane jako wystąpienia i oceny dokonywane przez organy władzy publicznej. Użyte w przepisie tym zwroty (wystąpienia i oceny) można więc zidentyfikować jako pojęcie zbiorcze, odnoszące się do różnego rodzaju działań, które nie mając postaci dokumentu urzędowego będącego „wyrazem” jakiegoś rozstrzygnięcia, otrzymują postać oceny, wystąpienia, pewnego oświadczenia publicznego itp. Oczywiście konieczne jest tu rozgraniczenie tego, co jest związane z rozstrzygnięciem, czyli działaniem władczym od tego, co takiego charakteru nie ma, ale wiąże się np. z elementem weryfikacji. Nie zawsze przyjmować to musi postać rozstrzygnięcia, bo wcześniej mamy przecież jeszcze kontrolę, o której mowa w tiret drugim punktu a), której nie możemy identyfikować z treścią zawartą w literze c). Na tym tle pojawia się jednak pytanie, czy w przypadku przygotowania projektu lub stadium rozwoju – bo nie jest to rozstrzygnięcie, decyzja czy też dokumentacja kontrolna – przez podmiot wykonujący zadanie publiczne, przyjąć rozwiązanie wynikające z litery b), gdyż jest to na pewno stanowisko w sprawie publicznej, czy litery c). Wydaje się, że w porównaniu z literą b), to drugie rozwiązanie jest zdecydowanie lepsze, ponieważ jest mniej sformalizowane. Po pierwsze dotyczy ono tylko organów władzy publicznej, czyli nie obejmuje już samodzielnych wystąpień i ocen funkcjonariuszy publicznych, a po drugie, ustawodawca nie skonkretyzował w tym punkcie, że chodzi w nim o sprawy publiczne, tak jak to ma miejsce w dookreśleniu litery b)<sup>507</sup>. To z kolei oznacza, że „wszystkie wystąpienia i oceny dokonywane przez organy władzy publicznej ze względu na charakter podmiotu je kreującego będą traktowane jako informacja publiczna. Stanowisko to wydaje się uzasadnione choćby z tego względu, że trudno sobie wyobrazić podejmowanie przez organ władzy publicznej działań – wystąpień i ocen,

<sup>506</sup> Zgadzam się z poglądem M. Jabłońskiego i K. Wygody, że „przed zakończeniem kontroli, czyli jeszcze przed ostatecznym skompletowaniem dokumentacji z jej przebiegu, zainteresowany będzie mógł żądać jedynie udostępniania informacji o tym, czy kontrola jest prowadzona i na jakim etapie się znajduje. Do danych, które podlegać będą udostępnieniu, zaliczyć trzeba również informację o jej zakończeniu i sporządzeniu ostatecznej dokumentacji. Jeżeli jednak w czasie kontroli, kolejne jej etapy kończą się sporządzeniem tzw. częściowej dokumentacji, np. w zakresie kontroli łącznej kilku podmiotów zakończone zostają czynności w każdym z nich z osobna, powinna być ona udostępniona w tej części”. *Ibidem*, s. 153–154.

<sup>507</sup> *Ibidem*, s. 166.

które wykonywane w ramach przyznaných im kompetencji oraz obowiązków dotyczyłyby innych spraw<sup>508</sup>.

Ostatni punkt analizowanego artykułu dotyczy udostępnienia informacji o majątku publicznym, w tym o:

- d) majątku podmiotów, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 5, pochodzącym z zadysponowania majątkiem, o którym mowa w lit. a) – c)<sup>509</sup>, oraz pożytkach z tego majątku i jego obciążeniach,
- e) dochodach i stratach<sup>510</sup> spółek handlowych, w których podmioty, o których mowa w lit. a) – c), mają pozycję dominującą w rozumieniu przepisów Kodeksu spółek handlowych, oraz dysponowaniu tymi dochodami i sposobie pokrywania strat<sup>511</sup>,
- g) pomocy publicznej,
- h) ciężarach publicznych.

Dokonując analizy wymienionych wyżej elementów warto w pierwszej kolejności wspomnieć, że użyty przez ustawodawcę zwrot „majątek publiczny” należy rozumieć szeroko, co wynika z przykładowego katalogu składników objętych zakresem przedmiotowym tego terminu<sup>512</sup>. Jeśli chodzi o treść zawartą w literze d) dostrzeżemy, że odnosi się ona do obszaru interesującego nas zagadnienia, obejmuje bowiem swoim zakresem podmiotowym przedsiębiorców wykonujących zadania publiczne. Jak wynika z brzmienia tego przepisu, podmiot uprawniony (konsument w roli obywatela) będzie mógł ubiegać się o udostępnienie informacji na temat składników majątku, które stanowią własność podmiotów wskazanych w przypisie 509. Chodzi tu o informacje związane z wykorzystaniem majątku w związku z prowadzoną przez te podmioty działalnością, „a także ewentualnym jego zbyciem, obciążeniem, zniszczeniem, jak i innymi czynnościami prawnymi mającymi wpływ na jego wartość i realizację wszelkich praw z nim związanych (...).

---

<sup>508</sup> *Ibidem*.

<sup>509</sup> Chodzi tu o:

- a) majątek Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych,
- b) inne prawa majątkowe przysługujące państwu i jego długi,
- c) majątek jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, a także kas chorych.

<sup>510</sup> „W przypadku «dochodów i strat» spółek handlowych określonych w art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. e ustawodawca sprecyzował, że ich ustalenie ma przebiegać z uwzględnieniem statusu spółki w świetle przepisów art. 4 § 1 pkt 4 k.s.h. Obowiązek ten można zrealizować poprzez udostępnienie bilansów i sprawozdań finansowych zarządów spółek kapitałowych za ubiegły rok”. M. Bernaczyk, *Obowiązek bezwziostkowego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008, s. 301.

<sup>511</sup> „Dysponowanie dochodami” lub „sposób pokrywania strat” wynika z uchwały zgromadzenia wspólników spółki z o.o. albo walnego zgromadzenia spółki akcyjnej (zob. art. 231 k.s.h. oraz art. 393 k.s.h.)”, *ibidem*.

<sup>512</sup> M. Kłaczyński, S. Szuster, *op.cit.*

Jednocześnie podmioty zobowiązane muszą wykazać, czy i w jakim stopniu majątek ten stał się źródłem pożytków<sup>513</sup>. Wydaje się, że chodzi tu zarówno o pożytki naturalne, jak i pożytki prawa, o których mowa w art. 53 i 54 Kodeksu cywilnego.

Przechodząc do charakterystyki treści zawartej w literze e), należy zwrócić uwagę, że przyjęto w niej zupełnie odmienne kryterium aniżeli w art. 4 ust. 1 pkt 5. Jest nim pozycja dominująca w rozumieniu przepisów Kodeksu spółek handlowych<sup>514</sup>, a nie w myśl ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Wobec tego wydaje się, że „użycie w ramach jednolitej rodzajowo normy dwóch zróżnicowanych podstaw jej zastosowania wprowadza pewną niespójność w przepisie art. 6 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. i jest rozwiązaniem błędnym”<sup>515</sup>.

Od przedsiębiorcy wykonującego zadania publiczne na podstawie zawartej umowy lub porozumienia o partnerstwie publicznoprawnym, podmiot uprawniony może żądać także informacji dotyczących udzielonej „pomocy publicznej”, jak i poniesionych „ciężarów publicznych”. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim przypadku ustawodawca nie sprecyzował użytych pojęć, co może spowodować pewne trudności w określeniu ich zakresu znaczeniowego. Na potrzeby niniejszych rozważań przyjmę, że pomoc publiczna to innymi słowy wsparcie udzielone przedsiębiorcy – w tym przypadku wykonującego zadania publiczne – które może przybrać np. postać subwencji państwowej przeznaczonej na koszt bieżącej eksploatacji inwestycji. Natomiast przez „ciężar publiczny” należy rozumieć jednostronne, przymusowe i bezzwrotne obciążenia pobierane na rzecz podmiotu prawa publicznego w celu realizacji zadań publicznych<sup>516</sup>. Chodzi tu więc na przykład o informację na temat należności podatkowej.

<sup>513</sup> M. Bernaczyk, M. Jabłoński, K. Wygoda, *op.cit.*, s. 188.

<sup>514</sup> W tym miejscu warto wspomnieć, że podmiot wskazany w art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. a) – c) będzie miał pozycję dominującą wtedy, gdy (art. 4 § 1 pkt 4 k.s.h.):

- a) dysponuje bezpośrednio lub pośrednio większością głosów na zgromadzeniu wspólników albo na walnym zgromadzeniu, także jako zastawnik albo użytkownik, bądź w zarządzie innej spółki kapitałowej (spółki zależnej) także na podstawie porozumień z innymi osobami, lub
- b) jest uprawniony do powoływania lub odwoływania większości członków zarządu innej spółki kapitałowej (spółki zależnej) albo spółdzielni (spółdzielni zależnej), także na podstawie porozumień z innymi osobami, lub
- c) jest uprawniony do powoływania lub odwoływania większości członków rady nadzorczej innej spółki kapitałowej (spółki zależnej) albo spółdzielni (spółdzielni zależnej), także na podstawie porozumienia z innymi osobami, lub
- d) członkowie jego zarządu stanowią więcej niż połowę członków zarządu innej spółki kapitałowej (spółki zależnej) albo spółdzielni (spółdzielni zależnej), lub
- e) dysponuje bezpośrednio lub pośrednio większością głosów w spółce osobowej zależnej albo na walnym zgromadzeniu spółdzielni zależnej, także na podstawie porozumień z innymi osobami, lub
- f) wywiera decydujący wpływ na działalność spółki kapitałowej zależnej albo spółdzielni zależnej, w szczególności na podstawie umów określonych w art. 7.

<sup>515</sup> M. Kłaczyński, S. Szuster, *op.cit.*

<sup>516</sup> M. Bernaczyk, *op.cit.*, s. 300.



Mając na względzie powyższe rozważania odnoszące się do relacji zachodzących pomiędzy przedsiębiorcą realizującym zadania władzy publicznej a konsumentem w roli obywatela, dostrzeżemy, że przyjęte na gruncie ustawy o dostępie do informacji publicznej rozwiązania nie ułatwiają dostępu do tego rodzaju danych. Problem ten wynika przede wszystkim z użytych przez ustawodawcę sformułowań, które nie są w dostateczny sposób skonkretyzowane. Wydawać by się mogło, że pojawiające się na tym tle wątpliwości rozwieje praktyka stosowania prawa. W rzeczywistości jednak tak się nie stało i dlatego też w dalszym ciągu nie mamy odpowiedzi na temat niektórych pojęć zamieszczonych w art. 4 ust. 1 i 2 oraz w art. 6 ust. 1 u.d.i.p. Trudności, jakie napotykać sędziowie dokonujący interpretacji przepisów ustawy, wynikają głównie z lakonicznych zwrotów, które dają możliwość odmiennego ich rozumienia. To z kolei powoduje, że orzecznictwo jest w pewnych kwestiach dość mocno zróżnicowane (np. w kwestii pojęcia dokumentu urzędowego) – co niekorzystnie wpływa na sytuację podmiotu zainteresowanego.

Trzeba jednak mieć na uwadze, że wraz z nowelizacją niniejszej ustawy (weszła w życie 29 grudnia 2011 r.), wprowadzono nowe rozwiązania prawne, które mają przyczynić się do poprawy sytuacji wskazanego wyżej podmiotu (podmiotu zainteresowanego). Ich następstwem jest rozszerzenie zakresu przedmiotowego u.d.i.p. o ponowne wykorzystanie informacji publicznej<sup>517</sup>. Zgodnie z art. 23a ust. 1, ponowne wykorzystanie informacji publicznej rozumiane jest jako wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej informacji publicznej lub każdej jej części, będącej w posiadaniu podmiotów zobowiązanych, niezależnie od sposobu jej utrwalenia (w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej), w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, innych niż jej pierwotny publiczny cel wykorzystywania, dla którego informacja została wytworzona.

Jak wynika ze wskazanego powyżej przepisu, podmiotem uprawnionym jest każdy, a więc także i – w obszarze interesujących nas relacji – konsument. Oczywiście podmioty publiczne są adresatem takiego wystąpienia. Wobec tego mamy tu do czynienia ze zmianą relacji zachodzących pomiędzy konsumentem a przedsiębiorcą. Do tej pory mówiliśmy o płaszczyźnie horyzontalnej. Obecnie, ze względu na wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych związanych z ponownym wykorzystaniem informacji publicznej, pojawia się

---

<sup>517</sup> W tym miejscu warto wspomnieć, że udostępnienie informacji publicznych następuje za pomocą Biuletynu Informacji Publicznej. W sytuacji, gdy w publikatorze tym lub centralnym repozytorium dana informacja nie została zamieszczona, to wówczas jest ona udostępniana na wniosek. Jeżeli może być ona niezwłocznie udostępniona, następuje to w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku. Oprócz tego ustawodawca przewidział, że informacja publiczna może być udostępniona w drodze wyłożenia lub wywieszenia w miejscach ogólnie dostępnych, a także przez zainstalowanie, we wskazanych miejscach, urządzenia umożliwiającego zapoznanie się z tą informacją.

nowa płaszczyzna, tj. wertykalna. Należy przy tym pamiętać, że dzięki przyjętym regulacjom, konsument może w różnym stopniu wykorzystywać owe informacje już nie tylko w celach informacyjnych, ale w celu ponownego wykorzystania, które może przybrać postać komercyjną lub niekomercyjną. Z konsumenckiego punktu widzenia rozwiązanie to jest niesamowicie istotne, konsument bowiem otrzymuje bezpłatnie „towar”, który może dowolnie wykorzystywać, a więc także i sprzedawać. Nie można przy tym zapomnieć, że podmiot zobowiązany, udostępniając konsumentowi informację do ponownego wykorzystania, nie może wprowadzać go w błąd. Konsument ma otrzymać „produkt” gotowy, wolny od wad prawnych. Podmiot, o którym mowa jako nabywca owych informacji nie może ponieść wobec tego jakichkolwiek konsekwencji w przypadku naruszenia np. prawa własności intelektualnej podmiotów trzecich. To z kolei oznacza, że podmiot zobowiązany nie może zrzucić na konsumenta odpowiedzialności w przypadku zaistnienia wad prawnych. Bezsprzeczne wobec tego jest, że to podmiot silniejszy, tzn. zobowiązany do udostępnienia informacji musi dopełnić wszystkich wymogów związanych z dostarczeniem konsumentowi „towaru” wolnego od wad prawnych.

Niewykluczone również jest, że konsument pozyskując dane informacje, może stać się przedsiębiorcą w kontekście ponownego wykorzystania. Z sytuacją taką możemy mieć do czynienia na przykład, gdy wskazany wyżej podmiot pozyska informacje o działalności ekonomicznej, gospodarczej, informacje dotyczące danych geograficznych, turystycznych czy dotyczących pogody, a następnie wykorzysta je do tworzenia komercyjnych usług w zakresie nawigacji, prognozy pogody itd. Na tle przyjętej regulacji mamy więc do czynienia z nową płaszczyzną działań, dzięki której następuje rozwój rynku informacyjnego. Wydaje się, że jest to dobre rozwiązanie, umożliwia ono bowiem wykorzystanie informacji m.in. w celach gospodarczych, które są przydatne i wartościowe dla innych osób i podmiotów w państwie. Wpływa także korzystnie na ochronę konkurencji „dla której podstawowymi zagrożeniami są niejednolite zasady wykorzystania informacji”<sup>518</sup>, które mogą przyczynić się do dyskryminacji uczestników obrotu. Osiągnięcie zadowalających w tym zakresie efektów (a także w dotychczasowym modelu relacji, tj. konsument – przedsiębiorca wykonujący zadania publiczne) jest możliwe dzięki zasadzie transparentności, która ma ułatwić konsumentom i przedsiębiorcom dostęp do informacji będących w posiadaniu podmiotów sektora publicznego. Czas i praktyka pokaże, w jakim stopniu przyjęte rozwiązania okażą się skuteczne.

<sup>518</sup> [http://msw.gov.pl/portal/pl/256/7703/Powstaly\\_zalozenia\\_projektu\\_ustawy\\_o\\_ponownym\\_wykorzystaniu\\_informacji\\_publiczne.html](http://msw.gov.pl/portal/pl/256/7703/Powstaly_zalozenia_projektu_ustawy_o_ponownym_wykorzystaniu_informacji_publiczne.html) [dostęp: 18.01.2012].

### **3.3. Prawo konsumenta do informacji o stanie i ochronie środowiska – art. 74 ust. 3 Konstytucji RP**

Zgodnie z art. 74 ust. 3 Konstytucji RP „Każdy ma prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska”. Jak wynika z treści tego przepisu, podmiotem uprawnionym jest „każdy” czyli zarówno osoba fizyczna – konsument – jak i osoba prawna. Przy czym w przypadku tej drugiej kategorii podmiotów ważne jest, aby kwestie ochrony środowiska należały do ich zakresu działania.

Na tle wskazanego przepisu pojawia się jednak problem z ustaleniem podmiotu zobowiązanego do udzielenia tego typu informacji. Wydawać by się mogło, że skoro ustrojodawca „w poprzednich ustępach odwołał się do obowiązków nałożonych na władze publiczne, to powołany przepis należy także odnieść tylko do podmiotów zakwalifikowanych jako takie”<sup>519</sup>.

Patrząc na tę kwestię przez pryzmat doktryny, można dostrzec, że dominujący w niej stał się pogląd, według którego art. 74 dotyczy tylko i wyłącznie stosunków wertrykalnych zachodzących między obywatelem a państwem<sup>520</sup>. Biorąc jednak pod uwagę literalną treść tego przepisu, sądzę, że „nie można go zawęzić tylko i wyłącznie do możliwości pozyskiwania przez jednostkę informacji od państwa”<sup>521</sup>. Prawodawca konstytucyjny w art. 74 ustawy zasadniczej kładzie nacisk przede wszystkim na ochronę środowiska przez władze publiczne. W ust. 3 nie określa on w sposób jednoznaczny podmiotu zobowiązanego do realizacji prawa zagwarantowanego w tym przepisie. Moim zdaniem, daje to więc możliwość zastosowania art. 74 ust. 3 także w wymiarze horyzontalnym, tj. w stosunkach między podmiotami prywatnymi. Zdając sobie sprawę z istnienia dwóch koncepcji horyzontalnego obowiązywania praw i wolności, przychylam się do tej, która zakłada pośredni<sup>522</sup> jej charakter. Dlatego zgadzam się z poglądem wyrażonym przez M. Jabłońskiego i K. Wygodę, że art. 74 ust. 3 dotyczy najbardziej problematycznego

---

<sup>519</sup> J. Węgrzyn, *Prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Dostęp o informacji publicznej w Polsce i w Europie – wybrane zagadnienia prawne*, Opole 2010, s. 450.

<sup>520</sup> Prawo do informacji oznacza przyznanie każdemu uprawnienia, którego korelatem jest obowiązek po stronie władz publicznych. Ustawodawca przy tym wyraźnie wskazuje, że udzielenie informacji jest obowiązkiem organów administracji publicznej. Wyłącza zatem z grona podmiotów zobowiązanych podmioty prywatne, a nawet niektóre podmioty publiczne, które nie są organami administracji publicznej. J. Ciechanowicz-McLean, Z. Bukowski, B. Rakoczy, *Prawo ochrony środowiska – komentarz*, Warszawa 2008, s. 30.

<sup>521</sup> M. Jabłoński, K. Wygoda, *Konstytucyjne uprawnienia jednostki w sferze informacyjnej*, [w:] *Sześć lat Konstytucji RP. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003, s. 129.

<sup>522</sup> Przez pośrednie horyzontalne obowiązywanie praw i wolności rozumie się „oddziaływanie konstytucyjnych praw i wolności jako klauzul generalnych lub wartości wyrażonych w Konstytucji, pomocnych przy dokonywaniu wykładni norm prawa cywilnego”. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 477.

uprawnienia i stąd powinien on być rozpatrywany w pewnym oderwaniu od pozostałych postanowień tego artykułu<sup>523</sup>. „Jeśli interpretować cały art. 74 Konstytucji tak szeroko, można stwierdzić, że wobec braku podmiotowego określenia źródeł informacji o stanie i ochronie środowiska dojdzie do przejścia uprawnień do pozyskiwania tego rodzaju wiadomości nawet na trzecią płaszczyznę – dając asumpt do ich żądania od podmiotów niepublicznych, w tym również innych jednostek (oczywiście pod warunkiem, że mają one jakikolwiek wpływ na stan czy ochronę środowiska, np. od właściciela fabryki chemicznej można się z pewnością domagać informacji na temat przedsięwziętych środków, mających na celu zabezpieczenie środowiska przed degradacją)”<sup>524</sup>.

Mając na względzie art. 74 ust. 3 Konstytucji, warto wspomnieć, że prawo, o którym w nim mowa jest szczególnym prawem do informacji publicznej. Regulacja ta jest więc jednym z przejawów gwarantujących jawność życia publicznego, jednym z elementów nowoczesnego państwa demokratycznego. „Widzieć ten przepis należy w kontekście postanowień art. 61 Konstytucji regulującego generalnie dostęp do informacji”<sup>525</sup>. Nie oznacza to jednak, że art. 61 reguluje w sposób bardziej ogólny to samo uprawnienie, co wskazany art. 74 ust. 3 Konstytucji, ponieważ „wiadomości uzyskane poprzez powołanie się nań nie zawsze będą się pokrywały przedmiotowo z zakresem informacji możliwych do uzyskania w wyniku powołania się na prawo do informacji o stanie środowiska”<sup>526</sup>. Argumentację tę można wyjaśnić na następującym przykładzie. Zgodnie z literalną treścią art. 61 Konstytucji, obywatel<sup>527</sup> będzie mógł uzyskać informację o wydanym pozwoleniu na wprowadzanie do powietrza gazów i pyłów z instalacji i obiektów przemysłowych oraz z instalacji energetycznego spalania paliw, mogących negatywnie oddziaływać na środowisko, lecz już art. 61 nie będzie dawał podstawy do żądania informacji (będącej w posiadaniu organu, przedsiębiorcy wykonującego zadania publiczne) o tym, ile gazów i pyłów dany zakład rzeczywiście wprowadza do powietrza. W tej sytuacji zastosowanie znajdzie art. 74 ust. 3 Konstytucji, ponieważ informacja o ilości gazów i pyłów wprowadzanych do powietrza jest informacją o stanie i ochronie środowiska<sup>528</sup>. Uwzględnić w tym miejscu trzeba, że o ile w doktrynie nie ma wątpliwości co do samoistnego stosowania art. 61 (jedynie tryb udzielenia informacji określać mają ustawy), o tyle głosy są już wyraźnie podzielone, jeśli idzie o art. 74.

<sup>523</sup> *Ibidem*, s. 133.

<sup>524</sup> *Ibidem*, s. 129.

<sup>525</sup> J. Boć, *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji 1997 r.*, Wrocław 1998, s. 135.

<sup>526</sup> M. Jabłoński, K. Wygoda, *Konstytucyjne uprawnienia...*, s. 133.

<sup>527</sup> Na temat zakresu podmiotowego zobacz punkt 3.2. niniejszego rozdziału.

<sup>528</sup> Por. J. Węgrzyn, *Konstytucyjne prawo do informacji o ochronie środowiska na tle standardów międzynarodowych*, PPK 2011, Nr 3, s. 212.

Zdaniem niektórych autorów, uprawnień określonych we wskazanym przepisie docho-  
dzić można, zgodnie z art. 81 jedynie w granicach określonych w ustawie<sup>529</sup>.

Ustosunkowując się do powyższego stwierdzenia, uważam – tak jak to wskazują  
M. Jabłoński i K. Wygoda – że art. 74 ust. 3 jest samoistnym uprawnieniem informacyj-  
nym. Uzasadnienie to wynika z tego, iż przyznanie jednostce konstytucyjnego uprawnie-  
nia do informacji o stanie i ochronie środowiska jest „możliwe do egzekwowania nawet  
wtedy, kiedy samo państwo nie prowadziło żadnych działań zmierzających do ochrony  
środowiska – choć w tym przypadku ograniczyłyby się jedynie do wiadomości na temat  
jego aktualnego stanu. To właśnie ta niezależność od jakichkolwiek działań aparatu pań-  
stwowego przekonuje nas o samoistności prawa do informacji w zakresie wskazanym  
przez art. 74 ust. 3 Konstytucji RP”<sup>530</sup>.

Z przeprowadzonej analizy kluczowego dla tych rozważań art. 74 ust. 3 Konsty-  
tucji można wywnioskować, że przypisuje się mu ważne znaczenie, spełnia on bowiem  
rolę środka zmierzającego do zapewnienia prawa do życia i korzystania ze środowiska.  
Zależność, jaka zachodzi pomiędzy stanem środowiska a warunkami egzystencji czło-  
wieka – chodzi tu przede wszystkim o stan jego zdrowia – jest oczywista. Prawo o którym  
mowa, staje się więc niezbędnym „narzędziem”, za pomocą którego jednostka może  
identyfikować występujące zagrożenia, mogące negatywnie wpływać nie tylko na stan  
środowiska, ale także na zdrowie i życie ludzkie. Dzięki temu rozwiązaniu możliwe jest  
podejmowanie działań ochronnych, które będą eliminować lub ograniczać owe zagroże-  
nia. W konsekwencji patrząc na to z logicznego punktu widzenia, jawność informacji  
o środowisku staje się czynnikiem sprzyjającym zarówno jego ochronie, jak również  
ochronie zdrowia i życia ludzkiego.

Rozwinięciem konstytucyjnego prawa do informacji o środowisku jest ustawa  
z dnia 3 października 2008 r., o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie,  
udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środo-  
wisko<sup>531</sup>. Odnosząc się do wskazanego aktu prawnego, należy dokonać jego analizy  
w takim zakresie, w jakim dotyczy on interesującego nas zagadnienia, a więc relacji  
zachodzących na linii przedsiębiorca – konsument. Niezbędne wobec tego jest ustalenie  
w pierwszej kolejności podmiotu zobowiązanego, jeśli bowiem chodzi o podmiot uprawn-  
iony, to jest on taki sam jak w art. 74 ust. 3 Konstytucji<sup>532</sup>.

Zgodnie z art. 8 niniejszej ustawy, obowiązane do udostępnienia informacji o środowi-  
sku i jego ochronie są organy administracji, przez które – na mocy art. 3 ust. 1 pkt 9 – należy

---

<sup>529</sup> J. Boć, E. Samborska-Boć, *Dostęp do informacji*, [w:] *Ochrona Środowiska*, red. J. Boć, Wrocław 2008, s. 339–340. K. Tamacka, *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2009, s. 120.

<sup>530</sup> M. Jabłoński, K. Wygoda, *Konstytucyjne uprawnienia...*, s. 133.

<sup>531</sup> Dz.U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227 ze zm.

<sup>532</sup> Por. J. Ruszewski, *Dostęp do informacji o środowisku*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 9, s. 116 i n.

rozumieć ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej, organy jednostek samorządu terytorialnego, a także inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do wykonywania zadań publicznych dotyczących środowiska i jego ochrony. Jak wynika z treści art. 3 ust. 1 pkt 9, zakres podmiotów zobowiązanych jest określony szeroko. Obejmuje więc i przedsiębiorców realizujących zadania publiczne, na przykład w zakresie zbierania i transportu, odzysku lub unieszkodliwienia odpadów komunalnych. Z zakresu o którym mowa, wyłączone zostały podmioty prywatne, które nie wykonują zadań publicznych (fabryki, zakłady produkcyjne itp.). Trzeba jednak wspomnieć, że również i one obowiązane są na podstawie prawa do prowadzenia pomiarów oraz informowania o ich wynikach władz publicznych. Na tle tych rozwiązań widać, że ustawodawca określając zakres podmiotów zobowiązanych, wykluczył szeroką interpretację art. 74 ust. 3 Konstytucji. Oczywiście nie ulega wątpliwości, że do podmiotów tych zalicza się przede wszystkim organy publiczne. Niemniej wydaje się, że brak takiego odniesienia do podmiotów prywatnych – o ile oczywiście mają one jakikolwiek wpływ na stan czy ochronę środowiska – nie pozbawia konsumenta możliwości ubiegania się o tego typu informacje bezpośrednio od wskazanego rodzaju podmiotów. W takim przypadku wydaje się, że możliwe jest odniesienie się do horyzontalnego pośredniego obowiązywania ustawy zasadniczej, chociaż z drugiej strony nie wykluczone jest oparcie swoich roszczeń wyłącznie na Konstytucji.

Z przeprowadzonej analizy postanowień ustawy wynika, że ma ona zastosowanie do wskazanych wcześniej relacji. Wobec tego podmiot zainteresowany – w tym przypadku konsument – będzie mógł uzyskać od przedsiębiorcy informacje zamieszczone w art. 9<sup>533</sup>. Na tle tego przepisu pojawia się jednak problem z ustaleniem znajdującego się w nim katalogu, tzn. czy ma on charakter otwarty, czy zamknięty. Ze względu na to,

<sup>533</sup> Art. 9 ust. 1 „Udostępnieniu, o którym mowa w art. 8, podlegają informacje dotyczące:

- 1) stanu elementów środowiska, takich jak: powietrze, woda, powierzchnia ziemi, kopaliny, klimat, krajobraz i obszary naturalne, w tym bagna, obszary nadmorskie i morskie, a także rośliny, zwierzęta i grzyby oraz inne elementy różnorodności biologicznej, w tym organizmy genetycznie zmodyfikowane, oraz wzajemnych oddziaływań między tymi elementami;
- 2) emisji, w tym odpadów promieniotwórczych, a także zanieczyszczeń, które wpływają lub mogą wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w pkt 1;
- 3) środków, takich jak: środki administracyjne, polityki, przepisy prawne dotyczące środowiska i gospodarki wodnej, plany, programy oraz porozumienia w sprawie ochrony środowiska, a także działań wpływających lub mogących wpłynąć na elementy środowiska, o których mowa w pkt 1, oraz na emisje i zanieczyszczenia, o których mowa w pkt 2, jak również środków i działań, które mają na celu ochronę tych elementów;
- 4) raportów na temat realizacji przepisów dotyczących ochrony środowiska;
- 5) analizy kosztów i korzyści oraz innych analiz gospodarczych i założeń wykorzystywanych w ramach środków i działań, o których mowa w pkt 3;
- 6) stanu zdrowia, bezpieczeństwa i warunków życia ludzi, oraz stanu obiektów kultury i obiektów budowlanych – w zakresie, w jakim oddziałują na nie lub mogą oddziaływać:
  - a) stanu elementów środowiska, o których mowa w pkt 1, lub

że w treści tego artykułu nie użyto sformułowania „w szczególności”, mamy tu więc do czynienia z katalogiem zamkniętym. Przyjęcie takiego rozwiązania oznacza, że ustawodawca nie uwzględnił treści art. 74 ust. 3 Konstytucji. W związku z tym konieczne jest, aby treść art. 9 niniejszej ustawy interpretować w taki sposób, aby wskazanej normie konstytucyjnej nadać realną treść. Nastąpić to może jedynie przy przyjęciu, że udostępnieniu podlega każda informacja o stanie i ochronie środowiska, niezależnie od tego, czy jest wyrażona w art. 9, a katalog informacji znajdujący się w tym przepisie należy traktować jako przykładowy. Uważam, iż jest to bardzo ważne, gdyż prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska nie może być zawężone/ograniczone tylko do informacji, jakie uwzględni ustawodawca<sup>534</sup>.

Jeśli idzie o sposób udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie, to trzeba wspomnieć, że następuje to na pisemny wniosek, przy czym bez wniosku możliwe do udostępnienia są informacje, które nie wymagają wyszukiwania oraz w przypadku wystąpienia klęski żywiołowej, innej katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, lub innego bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia ludzi lub środowiska, spowodowanego działalnością człowieka lub przyczynami naturalnymi – informacje znajdujące się w posiadaniu organów administracji lub dla nich przeznaczone, umożliwiające osobom, które mogą ucierpieć w wyniku tego zagrożenia, podjęcie działań w celu zapobieżenia lub zminimalizowania szkód wynikających z tego zagrożenia.

W tym miejscu należy dodać, że udostępnienie informacji o środowisku następuje w sposób i w formie określonej we wniosku, chyba że środki techniczne, którymi dysponuje organ administracji, nie umożliwiają udostępnienia informacji w sposób i w formie określonych we wniosku. W przypadku, gdy informacja nie może być udostępniona w podany powyżej sposób, organ administracji powiadamia pisemnie podmiot żądający informacji w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku o przyczynach braku możliwości udostępnienia informacji zgodnie z wnioskiem i wskazuje, w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona.

Nie ulega wątpliwości, iż czas udzielenia informacji o stanie i ochronie środowiska jest niezwykle istotnym elementem samego prawa do informacji. Ze względu na znaczenie, które się tej kwestii przypisuje ustawodawca przyznał, iż udostępnienie owej

---

b) przez elementy środowiska, o których mowa w pkt 1 – emisje i zanieczyszczenia, o których mowa w pkt 3.

Jeśli chodzi o sposób udzielania wskazanych informacji to warto wspomnieć, że następuje to w formie ustnej, pisemnej, wizualnej, dźwiękowej, elektronicznej lub innej formie. Natomiast w przypadku udostępniania informacji, o której mowa w ust. 1 pkt 2, organ administracji informuje także, na wniosek podmiotu żądającego informacji, o miejscu, w którym znajdują się dane na temat metod przeprowadzania pomiarów, w tym sposobów poboru i przetwarzania próbek oraz sposobów interpretacji uzyskanych danych, które posłużyły do wytworzenia udostępnianej informacji, lub odsyła do stosownych metod referencyjnych w tym zakresie.

<sup>534</sup> J. Węgrzyn, *Prawo do informacji...*, s. 455.

informacji powinno nastąpić w najkorzystniejszym terminie, a więc bez zbędnej zwłoki. Oczywiście wziął on pod uwagę mogące wystąpić trudności po stronie organu dotyczące przygotowania informacji, co wiąże się z potrzebą odpowiedniego do tego czasu. Powołując się na art. 14 zobaczymy, iż mamy w nim wyodrębniony termin podstawowy, tzn. termin udostępniania informacji bez zbędnej zwłoki, termin wyjątkowy wynoszący miesiąc, termin dwóch miesięcy, który ma zastosowanie ze względu na stopień skomplikowania sprawy oraz termin udostępniania informacji w dniu złożenia wniosku<sup>535</sup> – dotyczy to danych zamieszczonych w publicznie dostępnych wykazach, o których mowa w art. 21 ust. 1 oraz informacji, o których mowa w art. 12 ust. 2 pkt 2<sup>536</sup>.

Podsumowując rozważania poświęcone prawu do informacji o stanie i ochronie środowiska, można stwierdzić, że odgrywa ono istotne znaczenie, ponieważ gwarantuje jednostce – w tym przypadku konsumentowi – ubiegającej się o informacje realny dostęp do niej. Umieszczenie tej kwestii w najwyższym rangą prawną akcie, a więc Konstytucji RP, podkreśla doniosłość tego prawa określonego jako publiczne prawo podmiotowe<sup>537</sup>. Oznacza to, że prawo o którym mowa (podmiotowe), rodzi określone roszczenia po stronie jednostki i niewykluczone, że może ono stanowić podstawę zarzutu w skardze konstytucyjnej. Jak wspominałam już wcześniej, prawo wyrażone *expressis verbis* w art. 74 ust. 3 stanowi konkretyzację ogólniejszego prawa do informacji, ustanowionego w art. 54 ust. 1 i art. 61 Konstytucji. Wobec tego nie ulega wątpliwości, iż potwierdzenie prawa dostępu do informacji oraz szczególnego jego rodzaju, prawa do informacji o stanie i ochronie środowiska, uznaje się za jedną z podstaw demokratycznego państwa, gdyż stwarza to jednostce gwarancje korzystania z tego prawa.

<sup>535</sup> Art. 14 ust. 3. Dokumenty, w których dane są zamieszczone w publicznie dostępnych wykazach, o których mowa w art. 21 ust. 1, udostępnia się w dniu złożenia wniosku. Odwołując się do zacytowanego powyżej artykułu, warto podkreślić, że termin określony w tym przepisie „obowiązuje bez względu na to, o jakiej porze zostanie złożony wniosek. Nawet w sytuacji, gdy wpłynął on 15 minut przed zakończeniem pracy urzędu zapewniającego obsługę organu, powinien zostać rozpatrzony tego samego dnia. W przeciwnym razie organ będzie pozostawał w zwłoce. W komentowanym przepisie nie przewidziano bowiem żadnych odstępstw od tej generalnej reguły. Trudno również przyjąć, by w tym zakresie znajdowały zastosowanie rozwiązania wynikające z art. 13 ust. 2 u.d.i.p., który stanowi, że w przypadku braku możliwości udostępniania informacji w określonym terminie następuje wyznaczenie nowego terminu z jednoczesnym poinformowaniem wnioskodawcy o przyczynach opóźnienia. Informacje o stanie środowiska, które powinny być dostarczone tego samego dnia, nie wymagają bowiem wyszukiwania, a organy administracji teoretycznie nie mają godzin pracy. Co najwyżej niektóre z nich obradują sesyjnie”, K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wrocław 2009, s. 54.

<sup>536</sup> *Ibidem*, s. 48 i n.

<sup>537</sup> Zob. na ten temat W. Radecki, *Konstytucyjne podstawy ochrony środowiska w Polsce*, „Problemy Ekologii” 1997, nr 5, s. 149; M. Mazurkiewicz, *Regulacja konstytucyjna ochrony środowiska w Polsce*, [w:] *Ochrona środowiska*, „Prawo i Polityka” 1997, nr 2 (8), s. 12; J. Ciechanowicz, L. Mering, *Ochrona środowiska w Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej. IV Ogólnopolska Konferencja Prawnicza (Toruń 1998)*, Toruń 1999, s. 476.



#### 4. Przesłanki ograniczenia prawa konsumenta do informacji

Z przeprowadzonej analizy konstytucyjnych norm wyrażających prawo konsumenta do informacji wynika, że tylko w art. 61 ust. 3 ustrojodawca odniósł się do określenia przesłanek ograniczających prawo do informacji – w tym przypadku informacji o charakterze publicznym. Nie można jednak zapomnieć, że na gruncie postanowień Konstytucji, uniwersalny charakter w zakresie ograniczeń wolności i praw ma art. 31 ust. 3. Na tle tych rozwiązań wydawać by się mogło, że właściwym w tej sytuacji przepisem jest tylko art. 61 ust. 3. Tymczasem okazuje się, że w odniesieniu do prawa do informacji publicznej „zakres ograniczeń jest wyraźnie określany przez mechanizm proporcjonalności zawarty w art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 Konstytucji. Wzajemny stosunek obu wskazanych norm konstytucyjnych nie rysuje się jednoznacznie. Teoretycznie możliwy jest pogląd, że art. 61 ust. 3 stanowi regulację szczególną (*lex specialis*) w stosunku do ogólnej zasady wyrażonej w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Oznaczałoby to nie tylko zawężenie samych przesłanek ingerencji (warto zauważyć, że art. 61 ust. 3 nie wskazuje na moralność publiczną, ochronę środowiska oraz zdrowie publiczne jako na wartości uzasadniające ingerencję ustawodawczą), ale wywoływałoby konsekwencje znacznie dalej idące. Odnosiłyby się one bowiem do samego mechanizmu proporcjonalności i jego konstrukcji, która opiera się na założeniu wagi pozostałych w konflikcie dóbr, wyraźnego zakreślenia granic niezbędności wkroczenia w sferę gwarantowanego prawa oraz zakresu zakazu takiego wkroczenia. Art. 31 ust. 3 Konstytucji wymaga uzasadnienia ingerencji zawsze wtedy, kiedy jest to «konieczne w demokratycznym państwie», a ponadto bezwzględnie zakazuje wkraczania w istotę gwarantowanego prawa. Trybunał Konstytucyjny przychylił się do stanowiska prezentowanego już wcześniej w orzecznictwie, że nawet jeśli norma szczegółowa Konstytucji wyznacza samodzielnie przesłanki ingerencji w sferze prawa, tak jak to czyni art. 61 ust. 3 w odniesieniu do prawa do informacji o działalności instytucji publicznych, nie może to oznaczać eliminacji pozostałych elementów mechanizmu proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepisy te mają w stosunku do siebie charakter komplementarny<sup>538</sup>.

Nie ma też podstaw do przyjmowania, że zastosowanie art. 31 ust. 3 ulega wyłączeniu na gruncie unormowań, zawartych w art. 51 Konstytucji. Przepis ten wyrażający prawo konsumenta do informacji o charakterze osobowym, odsyła w ust. 1 i 5 do ustawy, która nie może być wydana na odmiennych warunkach z pominięciem wymogów wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji<sup>539</sup>.

Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku art. 54 ust. 1 Konstytucji, który – na skutek współstosowania z art. 76 Konstytucji i tzw. prounijną wykładnią

<sup>538</sup> Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05.

<sup>539</sup> Por. wyrok TK z dnia 20 października 2010 r., P 37/09.

Konstytucji – wyraża prawo konsumenta do informacji handlowych. Jak wynika z treści art. 54 ust. 1, ustrojodawca nie odniósł się w nim do żadnych klauzul ograniczających. Wobec tego zastosowanie znajdzie tu art. 31 ust. 3 Konstytucji. To z kolei oznacza, że wprowadzenie ograniczeń może nastąpić w drodze ustawy i po spełnieniu jednej z przesłanek wyrażonych w art. 31 ust. 3.

Ostatnim przepisem odnoszącym się do tematu niniejszych rozważań jest art. 74 ust. 3, statuujący prawo konsumenta do informacji o stanie i ochronie środowiska. W przepisie tym ustrojodawca nie odniósł się do jakichkolwiek ograniczeń. Nie oznacza to jednak, że prawo, o którym w nim mowa ma charakter absolutny. W ramach art. 31 ust. 3 i art. 61 ust. 3 może ono podlegać ograniczeniom, byle tylko nie doszło do przekreślenia tego prawa czy do nadania mu pozornego charakteru, a więc do naruszenia „istoty” tego prawa.

Jak wynika z przedstawionych rozważań, przy ograniczaniu konstytucyjnego prawa do informacji należy wziąć pod uwagę art. 31 ust. 3. Wobec tego warto przyjrzeć się bliżej tej regulacji, która stanowi: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanowione tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Dokonując analizy wskazanej jednostki redakcyjnej, dostrzeżemy, że ustrojodawca uzależnił wprowadzenie ograniczeń wolności i praw od spełnienia kilku przesłanek. Pierwszą z nich jest wyłączność ustawy, na którą zwrócił uwagę TK, stwierdzając iż „uzależnienie dopuszczalności ograniczeń praw i wolności od ich ustanowienia „tylko w ustawie” jest czymś więcej niż tylko przypomnieniem ogólnej zasady wyłączności ustaw dla normowania sytuacji prawnej jednostki, stanowiącej element idei państwa prawnego. Jest to także sformułowanie wymogu odpowiedniej szczegółowości unormowania ustawowego. Skoro ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanowione „tylko” w ustawie, to kryje się w tym nakaz kompletności unormowania ustawowego, które musi samodzielnie określać wszystkie podstawowe elementy ograniczenia danego prawa i wolności, tak aby już na podstawie lektury przepisów ustawy można było wyznaczyć kompletny zarys (kontur) tego ograniczenia. Niedopuszczalne jest natomiast przyjmowanie w ustawie uregulowań blankietowych, pozostawiających organom władzy wykonawczej czy organom samorządu lokalnego swobodę normowania tych ograniczeń”<sup>540</sup>.

Druga przesłanka odnosi się do wymogu proporcjonalności, który daje „wyraz przekonaniu, że stopień intensywności ingerencji w sytuację prawną jednostki musi znajdować uzasadnienie w randze promowanego w ten sposób interesu publicznego.

<sup>540</sup> Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98.

Innymi słowy, ograniczenie praw jednostki musi być ekwiwalentne wobec celu, któremu służy dana regulacja, musi to więc być ograniczone racjonalnie<sup>541</sup>. Aby zweryfikować, czy tak jest, konieczne staje się przeprowadzenie tzw. testu proporcjonalności. Chodzi w nim o udzielenie odpowiedzi na trzy pytania:

- 1) „czy przyjęte środki są skuteczne w realizacji założonego celu (zasada przydatności *sensu stricto*),
- 2) czy spośród możliwych środków działania wybrano ten, który jest najmniej uciążliwy dla jednostki (zasada konieczności),
- 3) czy stopień uciążliwości dla jednostki pozostawał w odpowiedniej proporcji do wartości celu, którego realizacji dane ograniczenie ma służyć (zasada proporcjonalności *sensu stricte*)<sup>542</sup>”.

Jeżeli wskazane kryteria zostaną spełnione, wówczas dopuszczalne jest wprowadzenie ograniczeń wolności i praw konstytucyjnych.

Aby ograniczenia, o których mowa były legalne, muszą one być konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Dla zachowania tego wymogu wystarczy wystąpienie jednej ze wskazanych wartości.

Ostatnia przesłanka dotyczy zachowania „istoty wolności i praw”<sup>543</sup>. „Opiera się ona na założeniu, iż w ramach konkretnego prawa i wolność można wyodrębnić pewne elementy podstawowe (rdzeń, jądro), bez których takie prawo czy wolności w ogóle nie może istnieć oraz pewne elementy dodatkowe (otoczkę), które mogą być przez ustawodawcę zwykłego ujmowane i modyfikowane w różny sposób bez zniszczenia tożsamości danego prawa czy wolności”<sup>544</sup>. W doktrynie prawa konstytucyjnego stanowiska, co do

<sup>541</sup> L. Garlicki, *Komentarz do art. 31*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2003, s. 28.

<sup>542</sup> M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2010, s. 112–113. Por. wyrok TK z dnia 5 lutego 2008 r., K 34/06.

<sup>543</sup> „W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego «istota» wolności i praw człowieka i obywatela rozumiana jest jako «nienaruszalny rdzeń» każdej wolności i każdego prawa. Nienaruszalność ta polega na tym, że nawet ograniczenia zgodne ze wszystkimi innymi normami konstytucyjnymi absolutnie nie mogą dotyczyć pewnej sfery gwarantowanych przez Konstytucję uprawnień człowieka i obywatela. Sfera ta wyznaczona jest przez funkcję danej wolności lub prawa podmiotowego, określoną przy uwzględnieniu podstawowych zasad konstytucyjnych. Gdy chodzi o własność jako najważniejsze prawo objęte ochroną opartą na art. 64 konstytucji, naruszenie jej istoty nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść własności i uniemożliwiały realizowanie przez to prawo funkcji, którą ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji. Takimi uprawnieniami składającymi się na treść prawa własności są «konstytucyjnie gwarantowana wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim» (wyrok TK z 31 stycznia 2001 r., sygn. P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5; podobnie zob. wyrok TK z 30 października 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217). Spośród tych trzech uprawnień szczególnie znaczenie należy przypisać możliwości dysponowania (rozporządzania) przedmiotem własności. (...)” wyrok TK z dnia 18 września 2008 r., K 7/07.

<sup>544</sup> Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98.

tego, jak należy rozumieć istotę wolności i praw są podzielone<sup>545</sup>. Pierwsze z nich zakłada „istnienie trwałej i niezmiennej wartości, całkowicie niezależnej od towarzyszących jej okoliczności, drugie zaś przyjmuje, że istota jest zmienna i każdorazowe jej udzielenie następuje na podstawie istniejącego w danym miejscu i czasie stanu faktycznego i prawnego”<sup>546</sup>. Wydaje się, że ze względu na kontekst językowy art. 31 ust. 3 Konstytucji, dominujący jest drugi z przedstawionych poglądów<sup>547</sup>. To z kolei oznacza, że za każdym razem niezbędne jest określenie istoty danej wolności lub danego prawa w trakcie rozstrzygnięcia sporu, którego przedmiotem będzie ustalenie, czy doszło do ich naruszenia.

Podsumowując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że przyjęte w art. 31 ust. 3 Konstytucji założenia odnoszą się do wszystkich omówionych wcześniej regulacji wyrażających prawo konsumenta do informacji. Wobec tego warto przyjrzeć się poszczególnym ograniczeniom ustawowym w zakresie interesujących nas relacji zachodzących na linii przedsiębiorca–konsument. Ze względu na brak takich (mających zastosowanie do wskazanych relacji) ograniczeń w ustawie o ochronie danych osobowych<sup>548</sup>, w dalszej części rozważań odniosę się do ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

#### 4.1. Ograniczenia ustawowe prawa konsumenta do informacji publicznej

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej, prawo konsumenta do wskazanego typu informacji podlega ograniczeniu w zakresie i na zasadach określonych w przepisach o ochronie informacji niejawnych<sup>549</sup> oraz o ochronie innych tajemnic ustawowo chronionych.

<sup>545</sup> Zob. A. Łabno, *Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002, s. 706–709.

<sup>546</sup> M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2004, s. 118.

<sup>547</sup> K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 212.

<sup>548</sup> Zgodnie z art. 34 u.o.d.o. „Administrator danych odmawia osobie, której dane dotyczą, udzielenia informacji, o których mowa w art. 32 ust. 1–5a, jeżeli spowodowałoby to:

- 1) ujawnienie wiadomości zawierających informacje niejawne,
- 2) zagrożenia dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, życia i zdrowia ludzi lub bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- 3) zagrożenie dla podstawowego interesu gospodarczego lub finansowego państwa,
- 4) istotne naruszenie dóbr osobistych osób, których dane dotyczą, lub innych osób”.

Mając na względzie ten przepis, niemożliwe wydaje się odniesienie któregokolwiek punktu do relacji przedsiębiorca–konsument.

<sup>549</sup> Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych, Dz.U. z 2010 r., Nr 182, poz. 1228.

Odnosząc się do ustawy o ochronie informacji niejawnych, należy mieć na uwadze, że informacje niejawne to takie, jakich ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania. Informacje o których mowa, objęte są klauzulą „ściśle tajne”<sup>550</sup>, „tajne”<sup>551</sup>, „poufne”<sup>552</sup>, „zastrzeżone”<sup>553</sup>.

---

<sup>550</sup> Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „ściśle tajne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla RP przez to, że:

- 1) zagrazi niepodległości, suwerenności lub integralności terytorialnej RP;
- 2) zagrazi bezpieczeństwu wewnętrznemu lub porządkowi konstytucyjnemu RP;
- 3) zagrazi soюзom lub pozycji międzynarodowej RP;
- 4) osłabi gotowość obronną RP;
- 5) doprowadzi lub może doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb odpowiedzialnych za realizację zadań wywiadu lub kontrwywiadu, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, jeżeli zagrazi to bezpieczeństwu wykonywanych czynności lub może doprowadzić do identyfikacji osób udzielających im pomocy w tym zakresie;
- 6) zagrazi lub może zagrazić życiu lub zdrowiu funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, lub osób udzielających im pomocy w tym zakresie;
- 7) zagrazi lub może zagrazić życiu lub zdrowiu świadków koronnych lub osób dla nich najbliższych albo świadków lub osób im najbliższych.

<sup>551</sup> Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „tajne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje poważną szkodę dla RP przez to, że:

- 1) uniemożliwi realizację zadań związanych z ochroną suwerenności lub porządku konstytucyjnego RP;
- 2) pogorszy stosunki RP z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi;
- 3) zakłóci przygotowania obronne państwa lub funkcjonowanie Sił Zbrojnych RP;
- 4) utrudni wykonanie czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub ścigania sprawców zbrodni przez służby lub instytucje do tego uprawnione;
- 5) w istotny sposób zakłóci funkcjonowanie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości;
- 6) przyniesie stratę znacznych rozmiarów w interesach ekonomicznych RP.

<sup>552</sup> Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „poufne”, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje szkodę dla RP przez to, że:

- 1) utrudni prowadzenie bieżącej polityki RP;
- 2) utrudni realizację przedsięwzięć obronnych lub negatywnie wpłynie na zdolność bojową Sił Zbrojnych RP;
- 3) zakłóci porządek publiczny lub zagrazi bezpieczeństwu obywateli;
- 4) utrudni wykonanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę bezpieczeństwa lub podstawowych interesów RP;
- 5) utrudni wykonywanie zadań służbom lub instytucjom odpowiedzialnym za ochronę porządku publicznego, bezpieczeństwa obywateli lub ściganie sprawców przestępstw i przestępstw skarbowych oraz organom wymiaru sprawiedliwości;
- 6) zagrazi stabilności systemu finansowego RP;
- 7) wpłynie niekorzystnie na funkcjonowanie gospodarki narodowej.

<sup>553</sup> Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę „zastrzeżone”, jeżeli nie nadano im wyższej klauzuli tajności, a ich nieuprawnione ujawnienie może mieć szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa publicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych RP.

Dokonując analizy ustawy o ochronie informacji niejawnych, należy zwrócić uwagę na precyzyjnie określony zakres podmiotowy. Wśród wskazanego w art. 1 ust. 2 niniejszej ustawy kręgu osób dopuszczonych do posiadania informacji niejawnych są m.in. przedsiębiorcy zamierzający ubiegać się albo ubiegający się o zawarcie umów związanych z dostępem do informacji niejawnych lub wykonujących takie umowy albo wykonujących na podstawie przepisów prawa zadania związane z dostępem do informacji niejawnych.

Mając powyższe na względzie, nie ulega więc wątpliwości, że w obszarze interesujących nas relacji zachodzących pomiędzy konsumentem a przedsiębiorcą, ustawa o ochronie informacji niejawnych będzie miała zastosowanie. Przykładem może być sytuacja, kiedy przedsiębiorca będzie zainteresowany świadczeniem usług związanych z ochroną informacji niejawnych na rzecz wojska albo innego rodzaju służb. Aby świadczyć tego typu usługi musi on przejść całą procedurę weryfikacji, aby uzyskać certyfikat upoważniający do wykonywania zadań związanych z organizowaniem ochrony informacji niejawnych.

Jak wynika z treści art. 5 ust. 1 u.d.i.p. ograniczenie dostępu do informacji publicznej ma miejsce w przypadku, gdy podyktowane to jest ochroną innych tajemnic ustawowo chronionych. Oczywiście zakres tych ograniczeń jest bardzo szeroki, dotyczy bowiem sumy tajemnic, które obowiązują na gruncie naszego ustawodawstwa. Z uwagi na to, że jest ich ponad 100, miarodajną na potrzeby niniejszych rozważań wydaje się być tajemnica skarbową i bankową, ponieważ na podstawie tej pierwszej pokażę dysonans, jaki zachodzi pomiędzy przepisami regulującymi tę tajemnicę, a art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. h) u.d.i.p. Ponadto należy pamiętać, że o zastosowaniu danej tajemnicy będzie decydować specyfika działania przedsiębiorcy. Z tego też względu w obszarze interesujących nas relacji (konsument–przedsiębiorca wykonujący zadania publiczne), np. tajemnica doradcy podatkowego, tajemnica radcowska, tajemnica notarialna, czy tajemnica adwokacka, nie będzie miała zastosowania.

Mając na względzie tajemnicę skarbową, należy w pierwszej kolejności wspomnieć, że jej charakter i zakres został sformułowany w art. 293–305 ordynacji podatkowej<sup>554</sup>. Zgodnie z treścią art. 293 § 1 indywidualne dane zawarte w deklaracji oraz innych dokumentach składanych przez podatników, płatników lub inkasentów objęte są tajemnicą skarbową. Stosownie do § 2 powołanego art. 293, przepis § 1 stosuje się również do danych zawartych w:

- 1) informacjach podatkowych przekazywanych organom podatkowym przez podmioty inne niż wymienione w § 1;

<sup>554</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., Ordynacja podatkowa, Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

- 2) aktach dokumentujących czynności sprawdzające;
- 3) aktach postępowania podatkowego, kontroli podatkowej oraz aktach postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe;
- 4) dokumentacji rachunkowej organu podatkowego;
- 5) informacjach uzyskanych przez organy podatkowe z banków oraz z innych źródeł niż wymienione w § 1 lub w pkt 1;
- 6) informacjach uzyskanych w toku postępowania w sprawie zawarcia porozumień, o których mowa w dziale IIa<sup>555</sup>.

Jak wynika z postanowień ordynacji podatkowej, stroną podmiotową jest podatnik, płatnik lub inkasent. Na tle przyjętych rozwiązań wyraźnie widać, że nie różnicują one zakresu i charakteru ochrony. Aby informacje podatkowe (w tym dokumenty oraz akta) można było objąć tajemnicą skarbową nie ma znaczenia czy dotyczą one państwa, samorządu, czy osoby prywatnej. Każdemu z tych podmiotów przyznaje się taką samą ochronę<sup>556</sup>. Przyjęte rozwiązanie wydaje się być jednak sprzeczne z art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. h) u.d.i.p., który statuuje prawo do informacji o ciężarach publicznych. Dlatego zgadzam się z poglądem M. Jabłońskiego, że „dane podatkowe dotyczące rozliczeń dokonywanych przez organy władzy i inne publiczne podmioty (a także przedsiębiorców wykonujących zadania publiczne – przyp. J.W.) powinny być wyłączone z zakresu tajemnicy skarbowej”<sup>557</sup>. Biorąc pod uwagę obecny stan prawny, wydaje się, że dostęp do wskazanego rodzaju informacji dochodzonych bezpośrednio od organów skarbowych na podstawie u.d.i.p. jest niemożliwy. Dotyczy to również akt zakończonego postępowania, w świetle bowiem postanowień ordynacji podatkowej<sup>558</sup>, prawo wglądu do akt sprawy, sporządzania z nich notatek, kopii lub odpisów ma strona<sup>559</sup>. Jak można przypuszczać, pomimo pojawiania się problemu z dostępem do tego typu informacji od organów skarbowych, podmiotowi zainteresowanemu – konsumentowi w roli obywatela – pozostaje możliwość ubiegania się o wskazany rodzaj danych na podstawie art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. h), bezpośrednio od podmiotu zobowiązanego, w tym przypadku przedsiębiorcy wykonującego zadania publiczne.

---

<sup>555</sup> Dział IIa Porozumienia w sprawach ustalenia cen transakcyjnych.

<sup>556</sup> M. Jabłoński, *Udostępnienie informacji...*, s. 84.

<sup>557</sup> *Ibidem*.

<sup>558</sup> Zob. art. 178 i art. 179 ordynacji podatkowej.

<sup>559</sup> Zgodnie z art. 133 § 1 ordynacji podatkowej „Stroną w postępowaniu podatkowym jest podatnik, płatnik, inkasent lub ich następcą prawny, a także osoby trzecie, o których mowa w art. 110–117a, które z uwagi na swój interes prawny żądają czynności organu podatkowego, do której czynność organu podatkowego się odnosi lub której interesu prawnego działanie organu dotyczy”.

Druża z wymienionych tajemnic to tajemnica bankowa. Jej zakres określony został przez art. 104 ustawy Prawo bankowe<sup>560</sup>. Zgodnie z ust. 1 tej jednostki redakcyjnej, do kategorii danych objętych tajemnicą bankową zalicza się informacje dotyczące czynności bankowej, uzyskane w czasie negocjacji, w trakcie zawierania i realizacji umowy, na podstawie której bank tę czynność wykonuje. Natomiast jeśli idzie o zakres podmiotów zobowiązanych do zachowania tej tajemnicy, to zalicza się do niego oprócz banków osoby zatrudnione w bankach oraz osoby, za których pośrednictwem bank wykonuje czynności bankowe<sup>561</sup>. W tym miejscu warto zasygnalizować, że ustawodawca w ust. 2 art. 104 określił katalog przypadków, w których tajemnica bankowa nie obowiązuje. Ich omówienie wydaje się zbędne, dlatego dla celów informacyjnych przedstawię je jedynie w przypisie<sup>562</sup>. Udzielenie kredytu to jedna z czynności bankowych wymieniona *expressis verbis* w art. 5 ustawy Prawo bankowe. Odnosząc tę sytuację do przedsiębiorcy wykonującego zadania publiczne dostrzeżemy, że na podstawie wskazanego wcześniej

<sup>560</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r., Prawo bankowe, Dz.U. z 2012 r., poz. 1376, 1385, 1529.

<sup>561</sup> Art. 104 ust. 1 „Bank, osoby w nim zatrudnione oraz osoby, za których pośrednictwem bank wykonuje czynności bankowe, są obowiązane zachować tajemnicę bankową, która obejmuje wszystkie informacje dotyczące czynności bankowej, uzyskane w czasie negocjacji, w trakcie zawierania i realizacji umowy, na podstawie której bank tę czynność wykonuje”.

<sup>562</sup> Art. 104 ust. 2 „Obowiązek, o którym mowa w ust. 1, nie dotyczy przypadków, w których:

- 1) bez ujawnienia informacji objętej tajemnicą bankową – ze względu na istotę i charakter czynności bankowej lub obowiązujące przepisy – nie jest możliwe należyte wykonanie umowy, na podstawie której jest wykonywana ta czynność bankowa lub należyte wykonanie czynności pozostających w związku z zawarciem i wykonaniem tej umowy,
- 2) następuje ujawnienie informacji objętych tajemnicą bankową przedsiębiorcom lub przedsiębiorcom zagranicznym:
  - a) którym bank, zgodnie z art. 6a ust.1 i art. 6b–6d, powierzył wykonywanie, stałe lub okresowo, czynności związanych z działalnością bankową,
  - b) którym powierzono wykonanie czynności zgodnie z art. 6a ust. 7 – w zakresie niezbędnym do należytego wykonywania tych czynności,
- 3) następuje udzielenie informacji objętych tajemnicą bankową adwokatom lub radcom prawnym w związku ze świadczeniem przez nich pomocy prawnej na rzecz banku,
- 4) udzielenie informacji objętych tajemnicą bankową jest niezbędne do zawarcia i wykonywania umów sprzedaży wierzytelności zaklasyfikowanych zgodnie z odrębnymi przepisami do kategorii straconych,
- 5) udzielenie informacji objętych tajemnicą bankową jest niezbędne do zawarcia i wykonywania umów, o których mowa w art. 92a ust. 1, oraz związanych z nimi umów:
  - a) o nadanie oceny inwestycyjnej (rating) sekurytyzowanym wierzytelnościom,
  - b) ubezpieczenia od ryzyka niewypłacalności dłużników sekurytyzowanych wierzytelności,
- 6) udzielenie informacji objętych tajemnicą bankową jest niezbędne do zawarcia i wykonania umów, o których mowa w art. 92a ust. 3 i art. 92d, oraz związanych z nimi umów o:
  - a) nadanie oceny inwestycyjnej (rating) sekurytyzowanym wierzytelnościom,
  - b) obsługę sekurytyzowanych wierzytelności,
  - c) organizację i przeprowadzenie emisji papierów wartościowych,
  - d) ubezpieczenie od ryzyka niewypłacalności dłużników sekurytyzowanych wierzytelności,
- 7) udzielenie informacji innym bankom, instytucjom kredytowym lub instytucjom finansowym należącym do tego samego holdingu finansowego jest niezbędne do należytego wykonania, określonych w przepisach prawa, obowiązków w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.



art. 104 ust. 1 czynność ta objęta jest tajemnicą bankową. Podmiot zainteresowany – konsument w roli obywatela – nie ma więc możliwości, aby dowiedzieć się w jakiej wysokości zobowiązanie zostało zaciągnięte na realizację określonego zadania np. na budowę oczyszczalni ścieków. Rozwiązanie to może budzić pewne wątpliwości, w art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f) mowa jest bowiem o dostępie do informacji na temat majątku, którym podmiot zobowiązany dysponuje. Na majątek z kolei składają się zarówno aktywa, jak i pasywa. Stąd też wydaje się, że skoro brak jest możliwości ubiegania się o tego typu informację bezpośrednio od banku, to być może informacja taka zostanie nam udzielona wówczas, gdy wystąpimy o nią do podmiotu zobowiązaniowego – przedsiębiorcy wykonującego zadania publiczne, który nie jest związany tą tajemnicą.

Szczególnym rodzajem tajemnicy ustawowo chronionej jest tajemnica przedsiębiorcy<sup>563</sup>, o której mowa w art. 5 ust. 2<sup>564</sup> zd. 1 u.d.i.p. Pomimo różnicy w nazwie należy przyjąć, że pojęcie to dotyczy tajemnicy przedsiębiorstwa, o której mowa w art. 11 ust. 4 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>565</sup>. Zgodnie z treścią tego przepisu przez termin ten (tajemnica przedsiębiorstwa) „rozumie się nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności”.

Jak wynika z powyższego przepisu, informacje nie będą poufne, jeżeli przedsiębiorca nie podjął żadnych środków w celu zabezpieczenia ich poufności. Zgodnie ze stanowiskiem SN informacje takie należy traktować jako wiedzę powszechną, do której podmiot ten (przedsiębiorca) nie ma żadnych ustawowych uprawnień<sup>566</sup>. Nie będą więc stanowić tajemnicy informacje znajdujące się w jawnych rejestrach (w tej części, która podlega przeglądaniu – nie dotyczy jednak dokumentów służących dokonaniu wpisu), ogłoszeniach, sprawozdaniach itp.<sup>567</sup>. Podmiot zainteresowany będzie więc mógł powziąć

---

<sup>563</sup> Zob. na ten temat R. Stankiewicz, *Prawo dostępu do informacji publicznej a jego ograniczenia wynikające z obowiązku zachowania tajemnicy przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie – wybrane zagadnienia prawne*, pod red. E. Pierchały, M. Woźniak, Opole 2010, s. 303–313. Zob. także A. Michalak, *Ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa. Zagadnienia cywilnoprawne*, Kraków 2006, s. 120 i n.

<sup>564</sup> Art. 5 ust. 2 „Prawo do informacji podlega ograniczeniu ze względu na prywatność osoby fizycznej lub tajemnicę przedsiębiorcy. Ograniczenie to nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym o warunkach powierzenia i wykonywania funkcji, oraz przypadku, gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca rezygnują z przysługującego im prawa”.

<sup>565</sup> Ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji z dnia 16 kwietnia 1993 r., Dz.U. z 2003 r., Nr 153, poz. 1503, ze zm.

<sup>566</sup> Wyrok SN z 3 października 2000 r., sygn.. akt I CKN 304/00. Podają za: M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji...*, s. 94.

<sup>567</sup> M. Jabłoński, *Udostępnianie informacji...*, s. 95.

takie wiadomości w dozwolonej drodze. Nie można jednak zapomnieć, że w świetle art. 5 ust. 2 zd. 2 podmiot, o którym mowa może uzyskać informacje objęte tajemnicą, ale tylko wtedy, gdy przedsiębiorca zrezygnuje z przysługującego mu prawa, a więc z zachowania tajemnicy przedsiębiorstwa.

Bardzo ważnym ograniczeniem, jakie pojawia się na tle art. 5 ust. 2 zd. 1 jest ochrona prywatności osoby fizycznej<sup>568</sup>. Nie dotyczy to jednak sytuacji, gdy osoba o której mowa zrezygnuje z przysługującego jej prawa, a więc np. sama ujawni informacje dotyczące sfery jej życia prywatnego.

Z przeprowadzonej analizy regulacji ustawowej, tj. z art. 5 u.d.i.p. wynika, że tajemnice ustawowo chronione przekładają się na ograniczenia różnego rodzaju informacji, które są pozyskiwane już nie tylko w celach informacyjnych, ale także i ponownego wykorzystywania. Trzeba jednak mieć na uwadze, że w przypadku nowej płaszczyzny działań, ustawodawca wymienia jeszcze inne przesłanki, które wyłączają możliwość ponownego wykorzystania informacji publicznej. Chodzi tu m.in. o przypadki, gdy:

- ✓ dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniom w przepisach odrębnych ustaw,
- ✓ ponowne wykorzystanie informacji publicznej narusza prawa własności intelektualnej przysługujące podmiotom trzecim,
- ✓ podmioty zobowiązane nie są obowiązane do opracowywania, w szczególności przetwarzania, informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystywania oraz dostarczania z nich wyciągów, jeżeli spowoduje to konieczność podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności.

Na tle dokonanych ustaleń wynika, że wyłączenie jawności informacji, o której mowa w art. 6 ust. 1 pkt 5 lit. h), tj. o ciężarach publicznych, na skutek tajemnicy skarbowej ogranicza konsumenta w dostępie do informacji. Przyjęcie takiego rozwiązania „pozostaje w pewnej sprzeczności z ideą i zakresem dostępu wskazanym w u.d.i.p.”<sup>569</sup>, a także z gwarancją uzyskania wskazanych wyżej informacji. Objęcie więc tajemnicą skarbową informacji dotyczących podmiotów publicznych (w tym przedsiębiorców wykonujących zadania publiczne) może przyczynić się do utraty racji bytu tego przepisu. Z sytuacją, o której mowa mielibyśmy do czynienia, jeżeli informacji o ciężarach publicznych nie udzieliłby bezpośrednio podmiot publiczny (w tym przedsiębiorca wykonujący zadania publiczne), którego sprawa dotyczy. Inaczej sytuacja wygląda w przypadku tajemnicy bankowej. Z uwagi na fakt, że bank jest podmiotem prywatnym, to informacji o majątku – art. 6 ust. 1 pkt 2 lit. f) – nie będziemy mogli bezpośrednio

<sup>568</sup> Zob. szerzej *ibidem*, s. 87–91.

<sup>569</sup> M. Jabłoński, *Udostępnienie informacji...*, s. 84.

uzyskać od tego podmiotu. Z obowiązku udostępnienia wydaje się, że nie jest zwolniony np. przedsiębiorca wykonujący zadania publiczne, do którego wystąpimy o tego rodzaju informacje.

Biorąc pod uwagę powyższe, wydaje się, że ograniczenie dostępu do informacji na skutek określonej tajemnicy nie powinno zwolnić podmiotów publicznych (w tym przedsiębiorców wykonujących zadania publiczne) z obowiązku udzielenia informacji, o których mowa w art. 6 u.d.i.p. Z uwagi jednak na różne sposoby interpretacji przepisów u.d.i.p., nie można wykluczyć problemów pojawiających się na tym tle.

#### **4.2. Ograniczenia ustawowe prawa konsumenta do informacji o środowisku i jego ochronie**

Na gruncie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko – obligatoryjną odmowę udostępnienia wnioskowanych informacji statuuje art. 16 ust. 1. Z sytuacją, o której mowa mamy do czynienia, jeżeli informacje dotyczą:

- 1) Danych jednostkowych uzyskiwanych w badaniach statystycznych statystyki publicznej chronionych tajemnicą statystyczną, o której mowa w ustawie z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej<sup>570</sup>. Aby można było wprowadzić tego typu ograniczenia, konieczne jest objęcie określonych danych wskazanym rodzajem tajemnicy, którą zgodnie z art. 38 ust. 2 tej ustawy są informacje statystyczne możliwe do powiązania i zidentyfikowania ich z konkretną osobą oraz dane indywidualne, charakteryzujące wyniki ekonomiczne działalności podmiotów gospodarki narodowej prowadzących działalność gospodarczą, w szczególności jeżeli na daną agregację składają się mniej niż trzy podmioty lub udział jednego podmiotu w określonym zestawieniu jest większy niż trzy czwarte całości.
- 2) Spraw objętych toczącym się postępowaniem sądowym, dyscyplinarnym lub karnym, jeżeli udostępnienie informacji mogłoby zakłócić przebieg postępowania.
- 3) Spraw będących przedmiotem praw autorskich, o których mowa w ustawie z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych<sup>571</sup>, lub patentowych, o których mowa w ustawie z dnia 30 czerwca 2000 r. – Prawo

---

<sup>570</sup> Dz.U. Nr 88, poz. 439, ze zm. Przez dane jednostkowe należy rozumieć dane osobowe dające się powiązać z konkretną osobą fizyczną lub dane indywidualne dające się powiązać z podmiotem gospodarki narodowej albo inną osobą prawną bądź jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej.

<sup>571</sup> Dz.U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631, ze zm.

własności przemysłowej<sup>572</sup>, jeżeli udostępnienie informacji mogłoby naruszyć te prawa.

- 4) Danych osobowych, o których mowa w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych<sup>573</sup>, dotyczących osób trzecich, jeżeli udostępnienie informacji mogłoby naruszyć przepisy o ochronie danych osobowych. Za dane osobowe w rozumieniu art. 6 ust. 1 u.o.d.o., uważa się wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej. W tym miejscu trzeba jednak zaznaczyć, że wyłączenie, do którego odnosi się ustawa dotyczy tylko osób trzecich „z czego można wyciągnąć wniosek, że dane osobowe nie będą podlegały ochronie np. w stosunku do pozostałych stron tego samego postępowania. Nie będą one bowiem miały statusu osób trzecich, a prawo do informacji o pozostałych stronach postępowania gwarantują im ogólne reguły procesowe<sup>574</sup>, takie jak przepisy k.p.a. mówiące o oznaczeniu strony lub stron postępowania.
- 5) Dokumentów lub danych dostarczonych przez osoby trzecie, jeżeli osoby te, nie mając obowiązku ich dostarczenia i nie mogąc być takim obowiązkiem obciążone, dostarczyły je dobrowolnie i złożyły zastrzeżenie o ich nieudostępnianiu.
- 6) Dokumentów lub danych, których udostępnienie mogłoby spowodować zagrożenie dla środowiska lub bezpieczeństwa ekologicznego kraju. Odnosząc się do tego zapisu, trzeba mieć na uwadze, że posłużenie się przez ustawodawcę słowem „mogłoby” sugeruje, iż odmowa udostępnienia informacji może mieć miejsce nawet wtedy, gdy zagrożenie, o którym mowa niekoniecznie w rzeczywistości wystąpi. Jak wynika z treści tego przepisu, brak w nim dookreślenia użytego sformułowania „zagrożenia”. W praktyce może to powodować pewne trudności z ustaleniem tego, kiedy *de facto* występuje zagrożenie dające podstawę do odmowy udzielenia wnioskowanych informacji o stanie i ochronie środowiska<sup>575</sup>. Nie ulega wątpliwości, że „na pewno będzie to miało miejsce wówczas, gdy przepisy prawa materialnego z określonym zagrożeniem wiążą możliwość wystąpienia skutków<sup>576</sup>, o których mowa w tym przepisie.
- 7) Informacji o wartości handlowej, w tym danych technologicznych, dostarczonych przez osoby trzecie i objętych tajemnicą przedsiębiorstwa, jeżeli udostępnienie tych informacji mogłoby pogorszyć konkurencyjną pozycję tych

<sup>572</sup> Dz.U. z 2003 r. Nr 119, poz. 1117, ze zm.

<sup>573</sup> Dz.U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, ze zm.

<sup>574</sup> K. Gruszecki, *Ustawa o udostępnieniu informacji o środowisku...*, Wrocław 2009, s. 64.

<sup>575</sup> *Ibidem*, s. 65.

<sup>576</sup> *Ibidem*.

osób i złożyły one uzasadniony wniosek o wyłączenie tych informacji z udostępniania. Odmowa uwzględnienia wniosku o wyłączenie tego rodzaju informacji z udostępniania następuje w drodze decyzji.

- 8) Przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, realizowanych na terenach zamkniętych, co do których nie prowadzi się postępowania z udziałem społeczeństwa, zgodnie z art. 79 ust. 2.
- 9) Obronności i bezpieczeństwa państwa.
- 10) Bezpieczeństwa publicznego.

Odnosząc się do powyższego katalogu wyłączeń, należy zwrócić uwagę, że niektóre z nich zostały bardzo ogólnie określone, przez co ustalenie ich zakresu przedmiotowego może powodować pewne trudności. Aby zapobiec wszelkim mogącym wystąpić wątpliwościom, ustawodawca w art. 18 sprecyzował, że przepisów art. 16 ust. 1 pkt 1 i 4–8 nie stosuje się, jeżeli informacja dotyczy:

- 1) ilości i rodzajów pyłów lub gazów wprowadzanych do powietrza oraz miejsca ich wprowadzania;
- 2) stanu, składu i ilości ścieków wprowadzanych do wód lub do ziemi oraz miejsca ich wprowadzania;
- 3) rodzaju i ilości wytwarzanych odpadów oraz miejsca ich wytwarzania;
- 4) poziomu emitowanego hałasu;
- 5) poziomu emitowanych pól elektromagnetycznych.

Ustawodawca w kwestii odmowy udostępnienia informacji o środowisku i jego ochronie przewidział oprócz obligatoryjnych podstaw także fakultatywne, które określone zostały w art. 17 ustawy. Zgodnie z treścią tego przepisu z wyłączeniem o charakterze fakultatywnym mamy do czynienia, jeżeli:

- ✓ wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych będących w trakcie opracowywania;
- ✓ wymagałoby to dostarczenia dokumentów lub danych przeznaczonych do wewnętrznego komunikowania się;
- ✓ wniosek jest w sposób oczywisty niemożliwy do zrealizowania;
- ✓ wniosek jest sformułowany w sposób zbyt ogólny.

W sytuacji, gdy organ administracji odmówi udostępnienia informacji o stanie i ochronie środowiska ze względu na pierwszą wymienioną w poprzednim akapicie przesłankę, to wówczas musi on poinformować podmiot zainteresowany – konsumenta – o tym, jaki organ jest odpowiedzialny za opracowanie wnioskowanych informacji oraz o terminie, w którym to nastąpi. Oczywiście może się zdarzyć tak, że wniosek będzie dotyczyć informacji nieznajdującej się w posiadaniu organu. W takim przypadku podmiot zobowiązany (organ) niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni od

dnia otrzymania wniosku, przekazuje go organowi administracji, w którego posiadaniu znajduje się żądana informacja i powiadamia o tym wnioskodawcę. W razie braku możliwości ustalenia organu właściwego, wniosek zwraca się wnioskodawcy.

Natomiast w sytuacji, gdy wniosek jest sformułowany w sposób zbyt ogólny, organ administracji niezwłocznie, jednak nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania wniosku, wzywa wnioskodawcę do jego uzupełnienia, udzielając stosownych wyjaśnień, w szczególności o możliwości skorzystania z publicznie dostępnych wykazów. Trzeba jednak pamiętać, że uzupełnienie wniosku nie wyłącza możliwości odmowy udostępnienia informacji na podstawie art. 17 pkt 4 ustawy.

Ostatnim zagadnieniem, na które warto zwrócić uwagę jest to, które dotyczy formy w jakiej powinna nastąpić odmowa udostępnienia wnioskowanych informacji. Zgodnie z art. 20 ust. 1 przyjmuje się, że czynność ta następuje w drodze decyzji.

Jeśli chodzi zaś o kwestię rozpatrywania skarg w postępowaniu o udostępnienie informacji o środowisku i jego ochronie (art. 20 ust. 2), to wypada nadmienić, że zastosowanie tu mają przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>577</sup>, z tym, że:

- ✓ przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi;
- ✓ skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę.

Pewne odstępstwo od przyjętej wyżej zasady statuuje ust. 3 art. 20. Ustawodawca przewidział w nim, że w razie odmowy udostępniania informacji na podstawie art. 16 ust. 1 pkt 4, 5 lub 7 zastosowanie ma art. 22 u.d.i.p. W obecnym stanie prawnym rozwiązanie to straciło rację bytu, wskazany przepis u.d.i.p. został bowiem uchylony z dniem 29 grudnia 2011 r. Mamy tu więc do czynienia z zaniechaniem legislacyjnym, które stanowi podstawę do odpowiedzialności odszkodowawczej państwa<sup>578</sup>.

<sup>577</sup> Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r., Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. 2012 r., poz. 270.

<sup>578</sup> Zob. szerzej na ten temat J. Rzucidło, J. Węgrzyn, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa za bezczynność legislacyjną w Konstytucji RP i w ustawodawstwie zwykłym*, w druku.

## **5. Podsumowanie**

Z przedstawionych rozważań dokonanych na tle regulacji konstytucyjnych wynika, że ochronę konsumenta statuuje art. 76 Konstytucji, który określa jedynie kierunki działania organów władzy publicznej. To z kolei oznacza, że przy podejmowaniu działań legislacyjnych na rzecz słabszych podmiotów, organy państwowe muszą wziąć pod uwagę rozwiązania prawne przyjęte na szczeblu unijnym. Chodzi tu m.in. o dyrektywy, które stanowią wyznacznik co do tego, czym ma zająć się ustawa realizująca wskazany wyżej przepis ustawy zasadniczej. Przyjęcie takiego rozwiązania należy ocenić pozytywnie, to dzięki niemu bowiem możliwy jest postęp w tej dziedzinie. Z uwagi na pogłębiające się nieuczciwe praktyki rynkowe, a także deficyt informacji można stwierdzić, że poprzez przyjęcie regulacji prawnych realizujących motyw ochrony konsumenta przez informację, sytuacja tego podmiotu stopniowo się poprawia.

Mając na względzie dokonane wcześniej ustalenia, należy pamiętać, że „wzmocnienie” art. 76 Konstytucji następuje poprzez inne normy konstytucyjne, które kreują prawo podmiotowe konsumenta. Bez wątpienia, w zakresie prawa do informacji należy wymienić, art. 54 ust. 1, art. 51, art. 61 oraz art. 74 ust. 3 Konstytucji. Jak się okazuje wskazane przepisy odgrywają ważną rolę dla konsumenta, gwarantują mu bowiem dostęp nie tylko do informacji handlowych, ale także i do informacji w różnych dziedzinach. Pierwsza ze wskazanych sytuacji wynika ze współstosowania art. 76, art. 54 ust. 1 i tzw. prounijnej wykładni Konstytucji. Z kolei druga, z art. 51 wyrażającego prawo do informacji o charakterze osobowym, art. 61 statuującego prawo do informacji publicznej oraz art. 74 ust. 3 sytuującego prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska. Co ważne, wskazane przepisy mają zastosowanie w układzie horyzontalnym, tzn. pomiędzy konsumentem a przedsiębiorcą. Przyjęcie takiego rozwiązania należy więc ocenić pozytywnie, wzmacnia ono bowiem ochronę konsumenta oraz przyczynia się do wyrównania jego deficytu informacyjnego. O takim stanie przesądzają także regulacje ustawowe, które dookreślają wymienione wyżej przepisy Konstytucji.





## ROZDZIAŁ IV

# Prawo konsumenta do informacji o towarze w przepisach prawa unijnego i krajowego

Wyznaczanie kierunków działań podejmowanych na rzecz ochrony konsumenta ma na celu zagwarantowanie temu podmiotowi odpowiedniego otoczenia prawnego, jak i instytucjonalnego, które umożliwi mu pełną realizację własnych interesów i skuteczne egzekwowanie swoich praw. Potrzeba objęcia słabszego uczestnika rynku szczególną ochroną wynika głównie z deficytu informacyjnego, który, jak doskonale wiemy, negatywnie wpływa zarówno na sytuację prawną, jak i ekonomiczną tego podmiotu. Nie bez przyczyny więc motywem przewodnim owych działań stała się „ochrona konsumenta przez informację”. Jej efekty widoczne są nie tylko w sferze legislacyjnej, ale także i poza nią. Aby szerzej przedstawić to zagadnienie, w niniejszym rozdziale odniosę się do wybranych rozwiązań prawnych zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym. Ich uwzględnienie będzie uszczegółowieniem konstytucyjnej zasady ochrony konsumentów, która realizowana jest w ustawodawstwie zwykłym poprzez implementację dyrektyw konsumenckich. Aby nie powielać regulacji unijnych z krajowymi, które są w 95% podobne, celowo koncentruję się na nowych rozwiązaniach unijnych oraz na przyczynach charakterystycznych dla problemów występujących w praktyce stosowania przepisów krajowych we wskazanym wyżej obszarze.

## 1. Praktyka orzecznicza ETS w zakresie prawa konsumenta do informacji o towarze

### 1.1. Znaczenie wyroku *Cassis de Dijon* dla ochrony konsumentów

Działania podejmowane na rzecz ochrony konsumentów, między innymi w zakresie informacyjnego oznakowania towarów, widoczne są nie tylko w sferze legislacyjnej, ale także i orzeczniczej. W tej ostatniej fundamentalne znaczenie przypisuje się orzeczeniu *Cassis de Dijon*<sup>579</sup>, które zapoczątkowało linię orzeczniczą w obszarze interesującego nas zagadnienia.

---

<sup>579</sup> Wyrok ETS z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie C-120/78 *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*. „Sprawa ta ujawniła konflikt dwóch wartości: swobody przepływu towarów oraz potrzeby ochrony konsumenta na rynku krajowym przed ewentualnymi zagrożeniami płynącymi z realizacji

Sprawa, o której mowa dotyczyła zakazu sprzedaży na rynku niemieckim francuskiego likieru porzeczkowego o zawartości alkoholu na poziomie 15–20%. Według prawa niemieckiego, likier powinien zawierać minimum 25% alkoholu, dlatego „strona niemiecka broniła się, że wymieniony zakaz podyktowany został troską o interes konsumenta i jego właściwą orientacją rynkową”<sup>580</sup>. Argumentacja ta nie przekonała jednak Trybunału, którego zdaniem „nie można posunąć się do uznania bezwzględnie wymaganego minimalnego stężenia alkoholu za podstawową gwarancję rzetelności transakcji handlowych, podczas gdy z łatwością można zapewnić nabywcom odpowiednią informację poprzez wprowadzenie wymogu wskazania pochodzenia i stężenia alkoholu na opakowaniu wyrobu”<sup>581</sup>. Wypowiadając się na temat przepisów prawa niemieckiego Trybunał stwierdził, że nie istnieje żaden usprawiedliwiony powód, dla którego napoje alkoholowe nie mogą być wprowadzane na rynek państwa członkowskiego, jeżeli wyprodukowano i dopuszczono je do obrotu w innym państwie członkowskim – tzw. zasada wzajemnego uznania. Jak się okazuje, zasada ta odegrała ważną rolę dla słabszych podmiotów, rozszerzyła bowiem ich swobodę do nabywania towarów z innych państw będących członkami Unii Europejskiej.

Mając na względzie wyrok w sprawie *Cassis de Dijon* można stwierdzić, że przyczynił się on do poprawy sytuacji konsumenta na rynku europejskim. Świadczy o tym nie tylko zasada wzajemnego uznania, ale przede wszystkim to, że ochrona konsumenta znalazła się wśród tzw. wymogów koniecznych/bezwzględnych<sup>582</sup>. Trybunał odnosząc się do tej kwestii stwierdził, że wobec braku wspólnych uregulowań produkcji i wprowadzenia do obrotu alkoholu, do każdego Państwa Członkowskiego należy stanowienie odpowiednich w tym zakresie przepisów prawa. Przeszkody w rozwoju obrotu handlowego na terytorium Wspólnoty (obecnie Unii – przyp. J.W.), będące wynikiem rozbieżności w przepisach krajowych Państw Członkowskich, muszą zostać zaakceptowane w celu realizacji koniecznych wymagań, takich jak: kontrola podatkowa, ochrona zdrowia publicznego, rzetelność transakcji handlowych oraz **ochrona konsumentów** (podkr. J.W.).

---

idei swobodnego przepływu towarów”, A. Tischer, *Model przeciętnego konsumenta w prawie europejskim*, KPP 2006, s. 1, s. 214.

<sup>580</sup> R. Stefanicki, *Ograniczenia swobodnego przepływu towarów i usług ze względu na interes publiczny w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, RPEiS 2004, z. 3, s. 97.

<sup>581</sup> [http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0120-1978-200406993-05\\_00.html](http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0120-1978-200406993-05_00.html) [dostęp: 28.03.2012].

<sup>582</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Ewolucja ochrony konsumenta...*, s. 94. „W orzeczeniu tym wypracowano pojęcie wymogów koniecznych (*mandatory requirements*), tj. podstaw, które mogą uzasadniać obowiązywanie regulacji krajowych utrudniających swobodny przepływ towarów, które w odróżnieniu od katalogu zawartego w art. 30 TWE nie stanowią zamkniętego zbioru podstaw”, A. Tischer, *op.cit.*, s. 214. Zob. także A. Wróbel, *Znaczenie orzecznictwa „Cassis de Dijon” Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich a rozwój europejskiego prawa żywnościowego*, „Rejent” 1995, nr 10, s. 24–37.

Trzeba jednak zaznaczyć, że powoływanie się na wymogi konieczne/bezwzględne jest wykluczone „jeżeli dany zakres spraw został uregulowany w dyrektywie przewidującej całościową harmonizację i jeśli przewidziano postępowanie mające na celu kontrolę wprowadzania środków służących tej harmonizacji”<sup>583</sup>. W takim przypadku należy uwzględnić wszystkie materialnoprawne wymagania przewidziane w przepisach służących harmonizacji.

W uzasadnieniu wyroku ETS odniósł się również do zakazu stosowania nadmiernych środków, które ograniczałyby swobodny przepływ towarów. Środek zastosowany przez dane państwo powinien więc być proporcjonalny do celu, który miał zostać osiągnięty i „najmniej restrykcyjny z dostępnych środków powodujących ograniczenie wymiany towarowej”<sup>584</sup>. W przedstawionym wyroku organ orzekający uznał, że zakwestionowane przepisy prawa niemieckiego powołujące się na ochronę konsumenta nie spełniały wskazanego wyżej wymogu proporcjonalności. Nie wglębiając się jednak w to zagadnienie warto dodać, że Trybunał ochronę, o której mowa, uznał za część składową prawa wspólnotowego (obecnie unijnego – przyp. J.W.)<sup>585</sup>. Nie można przy tym zapomnieć, że ochroną tą objął nie tylko zdrowie i bezpieczeństwo konsumentów, ale również interesy ekonomiczne tych podmiotów i prawo do informacji. Było to bardzo ważne, tym bardziej, że 30<sup>586</sup> TWE (obecnie art. 36 TFUE) dawał możliwość wprowadzenia ograniczeń w handlu między Państwami Członkowskimi ze względu na wymienione tam przesłanki, wśród których nie było mowy o interesach konsumenta. Wobec powyższego bezsporne jest, że wyrok *Cassis de Dijon* miał istotny wpływ na ochronę konsumenta, a także – o czym będzie mowa poniżej – na dalsze orzecznictwo w tym zakresie.

## **1.2. Labelling Doctrine – wybrane orzecznictwo dotyczące ochrony konsumentów**

*Labelling Doctrine* to nazwa charakterystyczna dla orzecznictwa ETS (obecnie TS UE), które dotyczy ochrony konsumenta w zakresie oznakowania towarów. Jak wspominałam, zainicjowane ono zostało na podstawie rozstrzygnięcia w sprawie *Cassis*

---

<sup>583</sup> M.A. Dausés, M. Sturm, *Prawne podstawy ochrony...*, s. 51.

<sup>584</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Ewolucja ochrony konsumenta...*, s. 92.

<sup>585</sup> *Ibidem*, s. 94.

<sup>586</sup> Art. 30 TWE „Postanowienia artykułów 28 i 29 nie stanowią przeszkody w stosowaniu zakazów lub ograniczeń przewozowych, wywozowych lub tranzytowych, uzasadnionych względami moralności publicznej, porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, ochrony zdrowia i życia ludzi i zwierząt lub ochrony roślin, ochrony narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej, bądź ochrony własności przemysłowej i handlowej. Zakazy te i ograniczenia nie powinny stanowić środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytych ograniczeń w handlu między Państwami Członkowskimi”.

*de Dijon*, stąd też warto przyjrzeć się bliżej stanowisku Trybunału, jakie zajął on w obszarze interesującego nas zagadnienia.

W wyroku w sprawie *Herbert Gilli and Paul Anders*<sup>587</sup>, przedmiotem oceny Trybunału była regulacja prawa włoskiego, która zakazywała importu oraz sprzedaży octu zawierającego kwas octowy nie wyprodukowany w procesie fermentacji wina. Organ rozstrzygający zaistniałą sytuację uznał, że przepisy, o których mowa są sprzeczne z prawem wspólnotowym (obecnie unijnym – przyp. J.W.), ograniczają bowiem handel między Państwami Członkowskimi. Wprowadzonego ograniczenia nie można było uzasadnić ochroną zdrowia publicznego ani ochroną konsumenta. Po pierwsze dlatego, że „ocet jabłkowy nie zawiera żadnych szkodliwych substancji i nie jest szkodliwy dla zdrowia, a po drugie, zbiorniki zawierające ocet zaopatrzone są w przejrzystą etykietę wskazującą, że jest to ocet z jabłek w związku z czym nie ma możliwości wprowadzenia konsumenta w błąd”<sup>588</sup>. Na tle tego uzasadnienia widać więc, że ograniczenia w swobodnym przepływie towarów nie były podyktowane ochroną konsumenta, ale ochroną prywatnych interesów producentów octu.

Z zagadnieniem prawidłowego oznakowania towarów mamy do czynienia także w orzeczeniu „*Rau*”<sup>589</sup>, w którym Trybunał stwierdził, że przepisy belgijskie nakazujące sprzedaż margaryny w kostkach w kształcie sześcianu są sprzeczne z art. 30 Traktatu. Utrudniają one bowiem wprowadzenie do obrotu gospodarczego podobnych towarów, które są pakowane w inny sposób. Jak się okazało, powoływanie się przez władze belgijskie na ochronę konsumenta nie było zasadne. Według Trybunału, konsumenci mogą być chronieni w odpowiedni sposób za pomocą innych środków, które nie utrudniają swobody przepływu towarów. Zalicza się do nich np. prawidłowe etykietowanie<sup>590</sup>, które stwarza konsumentowi „barierę ochronną” przed różnego rodzaju zagrożeniami, chociażby takimi jak wprowadzenie w błąd.

---

<sup>587</sup> Wyrok ETS z dnia 26 czerwca 1980 r., C-788/79, <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pl> [dostęp: 29.03.2012].

<sup>588</sup> Pkt 7, *ibidem*.

<sup>589</sup> Wyrok ETS z dnia 10 listopada 1982 r. w sprawie C-261/81 *Walter Rau Lebensmittelwerke v. De Smedt PVBA*, <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pl> [dostęp: 29.03.2012].

<sup>590</sup> Pkt 17, <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pl> [dostęp: 29.03.2012]. W tym miejscu warto wspomnieć, że identyczne orzeczenie zapadło w sprawie *Prantl* (wyrok ETS z dnia 13 marca 1984 r., C-16/83), w którym Trybunał stwierdził, że sprzedaż południowotyrolskiego wina w charakterystycznych butelkach, w których w Niemczech tradycyjnie sprzedawane było wino frankońskie, nie może być zakazana, gdyż można poprzez odpowiednią informację na etykiecie wskazać, że wino to pochodzi z Południowego Tyrolu (z Włoch), a nie z Frankonii (czyli z Niemiec).

Kolejne orzeczenie godne uwagi odnosi się do sprawy<sup>591</sup>, której przedmiotem oceny była regulacja prawa niemieckiego zastrzegająca nazwę „piwo” dla napojów wytworzonych jedynie ze słodu jęczmiennego, chmielu, drożdży i wody. Prowadziło to do tego, że w Niemczech nie mogły być sprzedawane importowane piwa z innych Państw Członkowskich, nieprzeznaczających wskazanych wymogów. W ostateczności Trybunał uznał, że przepisy prawa niemieckiego naruszają swobodę przepływu towarów, ponieważ stanowią one przeszkodę w przewozie i wprowadzeniu do obrotu piwa, które zostało wyprodukowane legalnie na terytorium innego Państwa Członkowskiego. Natomiast w kwestii posługiwania się nazwą „piwo” organ ten stwierdził, że „zamiar stworzenia konsumentom piwa, którzy z piwem wytworzonym z określonych składników wiążą określone właściwości, możliwości dokonania właściwego wyboru, jest wprawdzie legitymowany, to jednak zapewnienie tej możliwości może nastąpić przy pomocy innych środków, które nie będą stanowiły przeszkody w przewozie z innych krajów członkowskich wyprodukowanych tam legalnie produktów”<sup>592</sup>. Bez wątplenia do takich środków Trybunał zaliczył obowiązek odpowiedniego etykietowania.

Z przedstawionych powyżej przykładów orzeczeń ETS wynika, że za każdym razem organ ten musiał wyważyć kolidujące ze sobą dwie wartości, tj. swobodę przepływu towarów oraz ochronę konsumenta przed ewentualnymi niebezpieczeństwami wynikającymi z realizacji tej swobody. Jak się okazuje, podjęte przez Państwa Członkowskie środki nie były proporcjonalne do celu, któremu miały służyć. W konsekwencji prowadziło to do ograniczenia swobody przepływu towarów a nie, jak to próbowano uzasadnić, do ochrony słabszych uczestników rynku. Nie dziwi więc, że we wszystkich omówionych wyrokach Trybunał zwracał szczególną uwagę na prawo do informacji, a ściślej na mały jego „wycinek”, którym jest oznakowanie/etykietowanie towarów. Dzięki przestrzeganiu tego wymogu konsument miał mieć zapewniony dostęp do pełnej, zrozumiałej i prawdziwej

<sup>591</sup> Wyrok ETS z dnia 12 marca 1987 r., w sprawie *Komisja v. Republika Federalna Niemiec*, C-176/84 i C-178/84, W. Czapliński, R. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyrozumska, *Prawo Wspólnot Europejskich Orzecznictwo. Wydanie nowe z Suplementem*, Warszawa 2005, s. 1197. Zob. także, wyrok ETS z dnia 14 lipca 1988 r. w sprawie C-407/85 *Glocken GmbH and Gertraud Kritzinger and USL*, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C.T.F&num=C-407/85&td=ALL> [dostęp: 29.03.2012]. Sprawa ta dotyczyła regulacji włoskiej, która wprowadziła zakaz wprowadzania na rynek makaronów wytworzonych z pszenicy twardej tzw. pasta. Wyrok ETS z dnia 17 marca 1983 r., w sprawie *De Kikvorsch Groothandel-Import-Export B. V.*, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C.T.F&num=C-94/82&td=ALL> [dostęp: 29.03.2012]. Sprawa ta odnosiła się do przepisów holenderskich, które zakazywały umieszczania na opakowaniu informacji o zawartości alkoholu w brzeczce piwnej (brzeczka piwna, zwana nastawną, z której przez fermentację alkoholową uzyskuje się piwo, jest to płyn przygotowany z ekstraktu słodu, chmielu i wody z ewentualnym dodatkiem surowców zbożowych niesłodowych i cukru. Brzeczka piwną doprowadza się do odpowiedniej temperatury, przy której dodawane są drożdże piwowarskie, <http://www.winka.net/slownik/b/brzeczka-piwna.html> [dostęp: 29.03.2012]), jako wprowadzającej w błąd, ze względu na mylenie jej z informacją o zawartości alkoholu w samym piwie.

<sup>592</sup> A. Wróbel, *op.cit.*, s. 35.

informacji na temat danego produktu, co w konsekwencji miało chronić go przed negatywnymi skutkami wprowadzenia w błąd. Nie ulega więc wątpliwości, że przyjęte stanowisko Trybunału zasługuje na aprobatę, odnosi się bowiem nie tylko do przedsiębiorców, ale także i konsumentów, którzy dzięki swobodzie przepływu towarów mają większy wybór oferowanych produktów.

Wśród orzeczeń ETS określonych mianem *Labelling doctrine* można wskazać także na te, w których ochronie konsumenta przyznano wyższość nad swobodą przepływu towarów<sup>593</sup>. Przykładem jest wyrok w sprawie *Criminal proceedings v. Oosthoek's Uitgeversmaatschappij*<sup>594</sup>, który odnosił się do ustawodawstwa holenderskiego, ograniczającego oferowanie prezentów (w tym przypadku chodziło o zakaz zachęcania do sprzedaży encyklopedii przez dodatkowe oferowanie prezentu w postaci atlasu lub słownika) dla celów promocji sprzedaży. W ostateczności Trybunał stwierdził, że „niezaprzeczalny jest fakt, iż oferowanie dodatkowych prezentów jako środków promocji sprzedaży może wprowadzać konsumentów w błąd co do rzeczywistej ceny tych produktów i zakłócić warunki, na których opiera się prawdziwa konkurencja. Ustawodawstwo, które ogranicza lub nawet zabrania takich praktyk handlowych, może przyczynić się zarówno do ochrony konsumenta jak i uczciwości transakcji handlowych”<sup>595</sup>.

W podobnym „tonie” wypowiedział się Trybunał w sprawie „*Buet*”<sup>596</sup>. Orzeczenie to dotyczyło przepisów prawa francuskiego, które zakazywały akwizycji domowej (chodziło o materiały edukacyjne przeznaczone do nauki języka obcego). Trybunał rozstrzygając tę sprawę stwierdził, że sprzedaż materiałów edukacyjnych w domu konsumenta stanowi zagrożenie dla jego interesów, pomimo że ma on prawo odstąpienia od takiej umowy<sup>597</sup>. Zdaniem tego organu konsumenci należą do grupy zasługującej na szczególną ochronę ze względu na niewystarczający poziom własnego wykształcenia i chęć nadrobienia zaległości. To czyni ich bardziej podatnymi na wprowadzenie w błąd, a także naraża na dokonanie nieprzemyślanej decyzji<sup>598</sup>.

Wprowadzenie w błąd, a więc mylne wyobrażenie konsumenta co do właściwości towaru sprawia, że znajduje się on w niekorzystnej sytuacji. Wynika to głównie z braku wiedzy oraz podejmowania decyzji pod wpływem emocji. Aby przeciwdziałać nieuczciwym

<sup>593</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Ewolucja ochrony konsumenta...*, s. 99.

<sup>594</sup> Wyrok ETS z dnia 15 grudnia 1982 r., C-286/81, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=C-286/81&td=ALL> [dostęp: 30.03.2012].

<sup>595</sup> Pkt 18, *ibidem*.

<sup>596</sup> Wyrok ETS z dnia 16 maja 1989 r., w sprawie *R. Buët and Educational Business Services SARL v. Ministère Public*, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=C-382/87&td=ALL> [dostęp: 30.03.2012].

<sup>597</sup> Pkt 12, *ibidem*.

<sup>598</sup> Pkt 13, *ibidem*.

praktykom rynkowym (w tym przypadku wprowadzeniu w błąd), konieczne jest – na co zwrócił uwagę Trybunał – utrzymanie pewnych regulacji krajowych służących ochronie konsumentów<sup>599</sup>. Wydaje się, że rozwiązanie to jest dobre z uwagi na różny poziom ochrony tych podmiotów w ustawodawstwie poszczególnych Państw Członkowskich. Na tle tych orzeczeń można więc dostrzec z jakimi problemami zmagał się Trybunał, aby określić europejski wzorzec konsumenta. Zagadnienie to zostanie omówione w kolejnym punkcie monografii.

### 1.3. Wpływ orzecznictwa ETS na problematykę oznakowania towarów i ukształtowanie się wzorca konsumenta

Działania podejmowane na rzecz ochrony konsumentów opierają się na paradygmacie przejrzystości informacji. Nie dziwi więc, że z motywem tym sprzężony został wzorzec przeciętnego konsumenta, który kształtował się pod wpływem orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Z bogatej bazy orzeczniczej tego organu wynika, że przeciętny konsument jest podmiotem świadomym, wyedukowanym, rozsądnym krytycznie i otwartym na zachodzące zamiany<sup>600</sup>. To z kolei oznacza, że dzięki tym cechom jest on w stanie podjąć właściwą decyzję po uprzednim uzyskaniu stosownych informacji<sup>601</sup>.

Wśród wybranych orzeczeń określających model konsumenta należy wskazać no to, które wydane zostało przez Trybunał w sprawie „Clinique”<sup>602</sup>. Spór dotyczył zakazu wprowadzenia na rynek niemiecki produktów kosmetycznych oznaczonych nazwą „Clinique”. Zdaniem powoda oznaczenie, o którym mowa, mogło błędnie sugerować konsumentom, że produkty te mają właściwości medyczne<sup>603</sup>. Argumentacja ta nie była

---

<sup>599</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Ewolucja ochrony konsumenta...*, s. 101.

<sup>600</sup> Zob. R. Stefanicki, *Pojęcie i wzorzec konsumenta...*, s. 26. Zob. także, M. Salomon, G. Bamossy, S. Askegaard, *Consumer behaviour. An European Perspective*, New Jersey 1999, s. 151.

<sup>601</sup> Zob. A. Mokrysz-Olszyńska, *Zakres ochrony przed wprowadzeniem w błąd konsumenta w prawie Wspólnotowy Europejskiej*, KPP 2000, z. 2, s. 409 i n.

<sup>602</sup> Wyrok ETS z dnia 2 lutego 1994 r., w sprawie *Verband Sozialer Wettbewerb v. Clinique Laboratories SNC i Estée Lauder Cosmetics GmbH*, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C.T.F&num=C-315/92&td=ALL> [dostęp: 3.04.2012].

<sup>603</sup> W tym miejscu warto odnieść się do wyroku ETS z dnia 13 stycznia 2000 r., w sprawie *C-220/98 Estée Lauder Cosmetics GmbH & Co. OHG v. Lancaster Group GmbH*, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C.T.F&num=C-220/98&td=ALL> [dostęp: 3.04.2012]. Sprawa ta dotyczyła regulacji niemieckiej zakazującej wprowadzania na rynek kosmetyków, których oznakowanie wprowadza w błąd. W tym przypadku chodziło o sformułowanie „lifting”, które mogło wywoływać u konsumentów wrażenie, że stosowanie takiego kremu przyniesie identyczne lub porównywalne skutki do zabiegów chirurgicznych. Trybunał rozstrzygając tę sprawę, nie wypowiedział się jednoznacznie. Wskazał jedynie „że dla oceny wprowadzającego w błąd charakteru oznaczenia, znaku towarowego, promocyjnego opisu, niezbędne jest uwzględnienie oczekiwań przeciętnego konsumenta, który jest należycie poinformowany,

jednak przekonująca dla Trybunału, który uznał, że „produkty kosmetyczne produkowane przez przedsiębiorstwo *Estée Lauder* są sprzedawane w Republice Federalnej Niemiec wyłącznie w perfumeriach i działach kosmetycznych dużych domów towarowych, a żaden z tych produktów nie jest dostępny w aptekach. Nie jest kwestionowane to, że produkty te są prezentowane jako produkty kosmetyczne, a nie jako produkty medyczne. Nie sugeruje się, iż poza nazwą produktów, prezentacja nie jest zgodna z zasadami stosowanymi w odniesieniu do produktów kosmetycznych. W końcu zgodnie ze sformulowaniem samego pytania, produkty te są zwykle sprzedawane w innych krajach pod nazwą „*Clinique*” i użycie tej nazwy najwyraźniej nie wprowadza konsumentów w błąd”<sup>604</sup>. Na tle tego wyroku wyłania się obraz konsumenta świadomego, który dokonując wyboru musi zdawać sobie sprawę z wszelkich mogących wyniknąć z tego konsekwencji. Mamy tu więc do czynienia z aktywnym konsumentem, który dzięki swobodzie przepływu towarów ma dostęp do szerokiej gamy produktów.

Na ukształtowanie europejskiego wzorca konsumenta miało także wpływ orzeczenie w sprawie *Mars*<sup>605</sup>. Sprawa ta dotyczyła sporu, jaki zaistniał na tle kampanii reklamowej batonów lodowych *Mars* sprowadzanych do Niemiec z Francji. Zdaniem powoda – niemieckiego stowarzyszenia do spraw zwalczania nieuczciwości w handlu i rzemiośle – napis promocyjny „+10%” zamieszczony na opakowaniu tych batonów wprowadzał konsumentów w błąd, gdyż zajmował on więcej niż 10% powierzchni opakowania, co mogło sugerować, że objętość produktu została zwiększona bardziej niż wskazano. Według Trybunału uzasadnienie to nie można tłumaczyć usprawiedliwioną potrzebą ochrony konsumenta. Wobec tego organ ten stwierdził, że „rozsądnie krytyczny konsument wie o tym, iż niekoniecznie musi istnieć związek między rozmiarem oznaczeń reklamowych wskazujących na zwiększenie objętości produktu i wielkością tego zwiększenia”<sup>606</sup>. Jak wynika z uzasadnienia tego wyroku, Trybunał po raz kolejny opowiedział się za modelem konsumenta świadomego i uważnie analizującego przekazywane mu

---

odpowiednio spostrzegawczy i ostrożny”, A. Tischner, *op.cit.*, s. 225. Zob. pkt 27 tego orzeczenia. Ponadto uznał, że „należy ustalić, czy czynniki społeczne, kulturowe lub językowe mogą uzasadnić, że określenie «lifting» rozumiane jest przez niemieckiego konsumenta inaczej niż przez konsumentów innych Państw Członkowskich oraz czy instrukcje użytkownika produktu (kremu) wystarczająco jasno przedstawiają jego sposób działania, co tym samym wyklucza możliwość wprowadzenia w błąd”, Pkt 29 tego orzeczenia. Na tle tego wyroku można więc dostrzec, że Trybunał pozostawił sądowi krajowemu możliwość dokonania oceny (na podstawie opinii ekspertów lub opinii publicznej), czy wskazane oznaczenie produktu wprowadza konsumenta w błąd, Pkt 31, tego orzeczenia.

<sup>604</sup> Pkt 21, *ibidem*. W. Czaplinski, R. Ostrihansky, P. Saganek, A. Wyzomska, *op.cit.*, s. 982.

<sup>605</sup> Wyrok ETS z dnia 6 lipca 1995 r., w sprawie C-470/93 *Verein Gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Koeln e.V. v. Mars GmbH*. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C.T.F&num=C-470-93&td=ALL> [dostęp: 3.04.2012].

<sup>606</sup> Pkt 24, *ibidem*.



informacje. Jako aktywny uczestnik rynku powinien on – zdaniem Trybunału – ze szczególną krytyką podchodzić do reklam, aby nie „paść ich ofiarą”. Można zatem dojść do wniosku, że konsument zdany jest na samego siebie. W zamian za to ma większą możliwość wyboru towarów oferowanych na rynku europejskim<sup>607</sup>.

Odniesienie do wskazanych wyżej cech charakterystycznych dla przeciętnego konsumenta znajdziemy także w wyroku w sprawie „*Gut Springenheide*”<sup>608</sup>. Przedmiotem sporu była wprowadzająca w błąd reklama o następującej treści: „6 zbóż – 10 świeżych jaj”. Oznaczała ona, że jajka pochodzą od kur, które karmione są sześcioma zbożami. W rzeczywistości pasza, którą karmiono kury zawierała 60% składników zbożowych, co zdecydowanie było mylące dla konsumentów. Trybunał rozstrzygając tę sprawę uznał, że „należy wziąć pod uwagę przypuszczalne oczekiwania przeciętnego konsumenta, który jest należycie poinformowany oraz dostatecznie uważny i rozsądny”<sup>609</sup>.

W grupie orzeczeń odnoszących się do modelu konsumenta znajduje się również wyrok w sprawie „*Darbo*”<sup>610</sup>. W sprawie tej chodziło o ustalenie tego, czy termin „naturalnie czysty” na dzemie truskawkowym, zawierającym inne składniki (pektyna, ołów, kadm i inne substancje w śladowych ilościach), może wprowadzać konsumenta w błąd. Zdaniem Trybunału występowanie w dzemie wymienionych wyżej składników nie może wprowadzać w błąd co do właściwości towaru przeciętnego konsumenta, który jest należycie poinformowany i odpowiednio spostrzegawczy<sup>611</sup>.

Z przedstawionych powyżej przykładów orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości wyłania się obraz przeciętnego konsumenta. Do głównych jego cech należy zaliczyć aktywność, świadomość, uważne obserwowanie otoczenia, a także krytyczne nastawienie do reklam i innych nośników informacji. Jak się okazuje, jedynym skutecznym narzędziem, jakim ma dysponować konsument jest informacja. To dzięki niej ma on możliwość dokonania wyboru i podjęcia właściwej decyzji. Aby ustrzec się przed występującymi na rynku zagrożeniami, podmiot ten powinien kierować się także rozsądkiem.

Na tle tych spostrzeżeń można dostrzec, że Trybunał obdarzył konsumenta wielkim zaufaniem. Uznał, że wraz z dynamicznym rozwojem gospodarczym i technologicznym, konsument będzie bardziej ostrożny i z większą starannością będzie dążył do zapoznania

---

<sup>607</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Ewolucja ochrona konsumenta...*, s. 104.

<sup>608</sup> Wyrok ETS z dnia 16 lipca 1998 r. w sprawie C-210/96 *Gut Springenheide GmbH and Rudolf Tusky v. Oberkreisdirektor des Kreises Steinfurt – Amt für Lebensmittelüberwachung*, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C.T.F&num=C-210/96&td=ALL> [dostęp: 3.04.2012].

<sup>609</sup> Pkt 31 tego orzeczenia.

<sup>610</sup> Wyrok ETS z dnia 4 kwietnia 2000 r., w sprawie C-465/98 *Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V v. Adolf Darbo AB*, <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C.T.F&num=C-465/98&td=ALL> [dostęp: 3.04.2012].

<sup>611</sup> Pkt 33, *ibidem*.

się z właściwościami i warunkami korzystania z towarów dostępnych na rynku europejskim. Pojawia się jednak pytanie, czy nie jest to model zbyt optymistyczny? Praktyka dowodzi, że chyba raczej jest. Nie trzeba długo szukać przykładów odzwierciedlających ten problem. Niewłaściwe etykietowanie środków spożywczych jest tego najlepszym dowodem. Brak danych na temat składników produktu, niezrozumiały język informacji<sup>612</sup> sprawia, że konsument jest nienależycie poinformowany, co w konsekwencji

<sup>612</sup> Tytułem uzupełnienia warto dodać, że w prawie unijnym zagadnienie związane z językiem informacji nie jest regulowane w jednym akcie prawnym. Odwołując się do wybranych dyrektyw z zakresu prawa konsumenckiego dostrzeżemy, że za każdym razem prawodawca unijny regulując tę kwestię, posługuje się różnymi sformułowaniami. Na przykład w dyrektywie 2000/13 (Dz.U. L 109 z 6.05.2000), która dotyczy oznaczenia środków spożywczych uznano, że informacje zamieszczane na środkach spożywczych muszą być przedstawiane w języku łatwo zrozumiałym dla konsumenta, jeżeli nie zostaną podjęte odpowiednie działania, aby poinformować go w wystarczający sposób. Rozwiązanie to nie wyklucza jednak możliwości wprowadzania do obrotu produktu, na którego etykiecie są podane informacje w kilku językach. W identyczny sposób do tego zagadnienia odnosi się także dyrektywa 90/496 (Dz.U. L 276 z 6.10.1990). Kolejnym przykładem jest dyrektywa 97/7 dotycząca umów zawieranych na odległość. W punkcie 8 preambuły stanowi ona, że wybór języków używanych w umowach zawieranych na odległość leży w gestii Państw Członkowskich. Dyrektywa ta określa jednak, że informacje powinny być przekazywane konsumentowi w sposób przejrzysty i zrozumiały (art. 4 ust. 2). Do kwestii dotyczącej języka informacji odnosi się także orzecznictwo ETS. I tak na przykład w sprawie C-33/97 *Colim NV v. Bigg's Continent Noord NV*, Trybunał uznał, że wymogi językowe stanowią barierę w handlu wewnątrzspółnotowym, jeżeli produkty pochodzące z innych państw członkowskich muszą mieć inną etykietę, co generuje dodatkowe koszty wprowadzenia produktu do obrotu. Przeszkody takie są zakazane na mocy art. 28 TWE (obecnie 34 TFUE – przyp. J.W.), chyba że ich stosowanie jest uzasadnione interesem publicznym mającym prymat wobec swobody przepływu towarów. W sprawie C-385/96 *Herman Josef Goerres*, Trybunał zaakceptował prawo Państwa Członkowskiego (Niemcy), które przewidywało etykietowanie towarów w języku łatwo zrozumiałym dla konsumentów lub języku danego regionu lub w inny sposób np. graficzny (symbol, wzory, piktogramy). Ustalenie zasad etykietowania produktów spożywczych oraz oznaczenia wartości odżywczych należy do Państw Członkowskich. Jak wynika z orzecznictwa ETS ważne przy tym jest, aby informacje zamieszczone na danym towarze były w języku „łatwo zrozumiałym” dla konsumentów. Z terminem tym wiążą się jednak pewne problemy interpretacyjne, zarówno bowiem Trybunał, jak i prawodawstwo unijne nie odnosi do niego w jakikolwiek sposób. Wydaje się, że przez pojęcie to należy rozumieć język/języki urzędowy/urzędowe państwa, w którym towar jest oferowany. Taki wniosek można wyciągnąć z art. 16 ust. 2 dyrektywy 2000/13. Na tle wskazanych wyroków Trybunału możemy zauważyć, że „prawo konsumenta do informacji we własnym języku” przeciwstawia się zasadę minimalizacji zakazów i obowiązków ograniczających swobodny przepływ towarów i usług. Wymóg językowy stanowi tu więc pewną barierę utrudniającą ten przepływ. Aby zażegnać występujący w tym przypadku konflikt, konieczne jest znalezienie równowagi między swobodnym przepływem towarów i usług, a ochroną konsumentów. Trzeba przy tym pamiętać, że przepisom odnoszącym się do stosowania języków przyświeca bardzo ważny cel. Jest nim prawidłowe informowanie konsumentów oraz wprowadzenie informacji w językach obcych. Informacja niekompletna, jak i napisana językiem niezrozumiałym niesie negatywne konsekwencje dla tych podmiotów. Musimy również pamiętać, że w tej grupie są także dzieci oraz osoby dorosłe. Nic więc dziwnego, że większość Państw Członkowskich uznała za konieczne informowanie konsumentów w ich własnym języku. Jednakże dopuszczalne jest stosowanie terminów i wyrażeń obcojęzycznych, gdy brak jest np. odpowiedniej nazwy w języku danego państwa. W prawie krajowym kwestia języka informacji nie pozostaje niezauważona. Aktem prawnym odnoszącym się do tej materii jest ustawa o języku polskim (Dz.U. 1999 r., Nr 90, poz. 999 ze zm.). Zgodnie z jej postanowieniami obowiązek używania języka polskiego w obrocie z udziałem konsumentów – jeżeli umowa ma być wykonana lub wykonywana na terytorium RP – dotyczy w szczególności nazewnictwa towarów i usług, ofert, warunków gwarancji, faktur, rachunków i pokwitowań, jak również ostrzeżeń i informacji dla konsumentów wymaganych na

uniemożliwia mu dokonanie prawidłowego wyboru. Oczywiście kierując się rozsądkiem, może on zrezygnować z zakupu danego produktu. Nie na tym jednak rzecz polega. Aby można było od konsumenta wymagać, najpierw należy zapewnić mu prawo do rzetelnej informacji, która nie będzie wprowadzać w błąd. „To, czego można oczekiwać od rozsądnego konsumenta, wynika bowiem z tego, jak daleko sięga obowiązek informacji handlowej, jej dostępności, jasności, niedwuznaczności, pełności i odpowiedniości”<sup>613</sup>. Do realizacji tego celu konieczne jest więc podjęcie działań legislacyjnych i prawidłowe egzekwowanie ich w praktyce oraz działań o charakterze informacyjno-edukacyjnym, których rezultatem może być podwyższanie standardu świadomego i ostrożnego konsumenta.

## **2. Unijne i krajowe regulacje dotyczące informacyjnego oznaczenia towarów**

### **2.1. Oznaczenie towarów jako przesłanka prawa konsumenta do informacji – przykłady szczególnych rozwiązań unijnych**

Prawodawstwo unijne nieustannie podąża w kierunku zwiększenia poziomu ochrony konsumenta. Działania te mają na celu przyczynić się do wzmocnienia pozycji słabszego podmiotu m.in. poprzez rzetelne informowanie. Wśród szerokiej gamy przepisów regulujących prawo konsumenta do informacji warto zwrócić uwagę na te, które odnoszą się do oznaczenia towarów. Na potrzeby niniejszych rozważań ograniczę się do analizy wybranych dyrektyw, które dotyczą etykietowania środków spożywczych<sup>614</sup>

---

podstawie innych przepisów, instrukcji obsługi oraz informacji o właściwościach towarów i usług. Obowiązek używania języka polskiego w informacjach o właściwościach towarów i usług dotyczy także reklam. Jeśli chodzi o obcojęzyczne opisy towarów i usług oraz obcojęzyczne oferty, ostrzeżenia i informacje dla wskazanych wcześniej podmiotów wymagane na podstawie innych przepisów, to trzeba dodać, że muszą być one jednocześnie sporządzone w polskiej wersji językowej. W ustawie przewidziano także pewne wyłączenia, a mianowicie nie wymagają opisu w języku polskim ostrzeżenia i informacje dla konsumentów wymagane na podstawie innych przepisów, instrukcje obsługi oraz informacje o właściwościach towarów, jeżeli są wyrażone w powszechnie zrozumiałej formie graficznej. Natomiast w sytuacji, gdy formie graficznej towarzyszy opis, to wówczas powinien on być sporządzony w języku polskim. Mając na względzie powyższe odniesienia, można stwierdzić, że język informacji jako element składowy transakcji handlowych, ogrywa ważną rolę dla konsumenta. Tylko wtedy, kiedy jest on zrozumiały, a informacja kompletna i przejrzysta, konsument może świadomie podjąć decyzję. Przestrzeganie tych wymogów wydaje się być skutecznym panaceum w walce z dobrze znanymi nam asymetriami informacyjnymi, które ograniczają zdolność wyboru i decyzji słabszej strony obrotu gospodarczego.

<sup>613</sup> E. Lętowska, *Europejskie prawo...*, s. 73.

<sup>614</sup> Dyrektywa 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 marca 2000 r., w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich w zakresie etykietowania, prezentacji i reklamy środków spożywczych (Dz.U. L 109 z 6.05.2000, s. 29 ze zm.).

(w tym także ich wartości odżywczych<sup>615</sup>), leków<sup>616</sup> i kosmetyków<sup>617</sup>. Celowo zawężam zakres przedmiotowy badań do wymienionych wyżej produktów, to one są bowiem stałymi elementami listy zakupów większości konsumentów.

Motyw ochrony, którego podstawowym „narzędziem” jest informacja („ochrona przez informację”) okazuje się być dobrym rozwiązaniem przyjętym na tle wskazanych dyrektyw. Ma on szerokie spektrum działania. Obejmuje swoim zakresem także bezpieczeństwo konsumentów. Chodzi tu oczywiście o ochronę ich zdrowia, która jest możliwa m.in. dzięki dostępowi do pełnej informacji o danym produkcie.

Każda ze wskazanych dyrektyw w szczegółowy sposób wymienia informacje, jakie mają znaleźć się na etykiecie, a w przypadku leków także na ulotce informacyjnej. Aby konsument mógł bez przeszkód zapoznać się z kierowanymi do niego wiadomościami muszą one być dla niego zrozumiałe i czytelne. Tylko wtedy podmiot ten może uchronić się przed negatywnymi konsekwencjami spożycia żywności (np. przed alergią, zatruciem pokarmowym czy innymi dolegliwościami), użycia kosmetyku czy aplikacji leku. Oprócz obligatoryjnych danych zamieszczonych na produkcie żywnościowym, kosmetycznym czy też środkach farmaceutycznych, dyrektywy odnoszą się do określenia sposobu ich przedstawienia. Wymóg ten jest dobrym rozwiązaniem, dzięki niemu bowiem konsument ma dostęp do przejrzystej informacji, co ułatwia mu porównanie zamieszczonych na produkcie danych. Bardzo ważne przy tym jest, aby dane te były nieusuwalne, łatwe do odczytania i widoczne.

Konsument musi być pewny, że konkretny produkt spełnia jego oczekiwania. Bez odpowiedniej informacji ma on ograniczone możliwości wyboru i podjęcia decyzji. W dążeniu do osiągnięcia wysokiego poziomu ochrony konsumentów niezbędne stają się więc działania przede wszystkim w sferze legislacyjnej. Widoczne one są zarówno w dyrektywie o żywności, jak i w dyrektywie o kosmetykach.

W pierwszym przypadku, efektem podjętych przedsięwzięć jest rozporządzenie<sup>618</sup> w sprawie przekazania konsumentom informacji na temat żywności, które wprowadzie

<sup>615</sup> Dyrektywa Rady 90/496/EWG z dnia 24 września 1990 r. w sprawie oznaczania wartości odżywczej środków spożywczych (Dz.U. L 276 z 6.10.1990, s. 40 ze zm.).

<sup>616</sup> Dyrektywa 2001/83/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 listopada 2001 r. w sprawie wspólnotowego kodeksu odnoszącego się do produktów leczniczych stosowanych u ludzi (Dz.U. L 311 z 28.11.2001, s. 67 ze zm.).

<sup>617</sup> Dyrektywa 76/768 z dnia 27 lipca 1976 r. w sprawie zbliżenia ustawodawstw Państw Członkowskich dotyczących produktów kosmetycznych (Dz.U. L 262 z 27.09.1976, s. 169 ze zm.).

<sup>618</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 1169/2011 z dnia 25 października 2011 r. w sprawie przekazywania konsumentom informacji na temat żywności, zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1924/2006 i (WE) nr 1925/2006 oraz uchylecia dyrektywy Komisji 87/250/EWG, dyrektywy Rady 90/496/EWG, dyrektywy Komisji 1999/10/WE, dyrektywy 2000/13/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektywy Komisji 2002/67/WE i 2008/5/WE oraz rozporządzenia Komisji (WE) nr 608/2004. W tym miejscu warto dodać tytułem uzupełnienia, że do najważniejszych

weszło w życie, ale będzie stosowane dopiero od 13 grudnia 2014 r. Celem wprowadzonych zmian ma być poprawa przejrzystości w zakresie etykietowania, która przyczynić się ma do zapewnienia konsumentom możliwości podejmowania bardziej świadomych i zdrowszych wyborów przy zakupie artykułów żywnościowych. Wydaje się, że osiągnięcie tego celu jest możliwe. Przesądza o tym już sama postać aktu prawnego (rozporządzenie), która nie daje Państwom Członkowskich żadnych swobód w wyborze środków służących realizacji określonych przez siebie zadań. Wiąże więc we wszystkich częściach i obowiązuje bezpośrednio w każdym z tych państw. Czas i praktyka pokaże, czy ujednoczenie rozwiązań w tym zakresie uświadomi konsumentów, jak ważne są informacje na temat żywności, którą kupują i spożywają.

W drugim przypadku „owocem” legislacyjnych zmian jest rozporządzenie dotyczące produktów kosmetycznych<sup>619</sup>, które od 11 lipca 2013 r., zastąpi obecną dyrektywę 76/768. Przepisy tego aktu mają na celu zapewnić ochronę zdrowia i informowania konsumentów poprzez monitorowanie składu i etykietowanie produktów. Oprócz tego, rozporządzenie przewiduje ocenę bezpieczeństwa produktów i zakaz przeprowadzania testów na zwierzętach.

Pełna i zrozumiała informacja stanowi „barierę ochronną” słabszego uczestnika rynku. Na tle wskazanych dyrektyw, tj. o środkach spożywczych oraz o produktach kosmetycznych wyraźnie widać, że intencją prawodawcy unijnego jest wzmocnienie pozycji słabszego podmiotu. Również i w dyrektywie o lekach prawodawcy unijnemu przyświecał ten sam cel. Leki jako substancje chemiczne nie stanowią zwykłego produktu konsumpcyjnego. Coraz częściej na rynku pojawiają się nowe „specyfiki”, które bez problemu możemy nabyć bez recepty. Ich zainteresowanie i sprzedaż wzrasta po reklamie, która ma ogromną siłę perswazji. W gruncie rzeczy to właśnie przekaz reklamowy, jako szczególny nośnik informacji, staje się głównym źródłem wiedzy konsumenta na temat danego leku. Nie dziwi więc fakt, że w trosce o bezpieczeństwo konsumentów przewidziano pewne wymogi, jakie stawia się firmom farmaceutycznym odnośnie elementów reklamy produktu leczniczego, która jest adresowana do ogółu społeczeństwa. Aby reklama spełniała wymagania dyrektywy musi być ona określona w taki sposób, aby można było odebrać jej przekaz jako ogłoszenie reklamowe, a produkt przez nią reklamowany jednoznacznie identyfikować jako ten, który posiada walory lecznicze.

---

zmian zaliczyć można doprecyzowanie zasad informacji o towarze żywnościowym i poszerzenie listy obowiązków informacyjnych przedsiębiorców m.in. o: wartość odżywczą produktu żywnościowego; informację o alergenach; rozmiar czcionki stosowanej do przedstawienia informacji; rodzaje mięsa w odniesieniu do których obowiązkowe jest określenie kraju lub miejsca pochodzenia; sposób wyrażania i prezentacji informacji o wartości odżywczej.

<sup>619</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1223/2009 z dnia 30 listopada 2009 r. dotyczące produktów kosmetycznych.

Oprócz tego musi ona zawierać informację o nazwie produktu; informacje konieczne dla prawidłowego stosowania produktu leczniczego oraz wyraźną, czytelną zachętę do uważnego przeczytania instrukcji na ulotce dołączonej do opakowania.

Ponadto reklama nie może wprowadzać w błąd, tzn. wywoływać mylnego wyobrażenia konsumenta o danym leku. Z wprowadzeniem w błąd będziemy mieli do czynienia nie tylko wtedy, gdy informacja będzie nieprawdziwa, ale także dwuznaczna lub niepełna. Aby temu zapobiec, zabrania się wprowadzania do reklamy np. takich elementów, które: sugerują, że produkt leczniczy jest środkiem kosmetycznym lub innym produktem konsumpcyjnym; sugerują, że wyniki stosowania lekarstwa są gwarantowane, że nie wiążą się one z niepożądanymi działaniami lub że są one lepsze niż w przypadku stosowania innego leczenia lub produktu leczniczego, albo że są w stosunku do nich równorzędne; dotyczą zalecenia przez naukowców, pracowników służby zdrowia lub osób, które nie należą do żadnej grupy, lecz które z racji swojej pozycji społecznej, mogłyby zachęcać do konsumpcji produktów leczniczych.

Z przedstawionych powyżej rozważań dokonanych na tle wskazanych dyrektyw wynika, że etykietowanie jako nośnik informacji posiada ważne znaczenie dla konsumenta. Nie ma w tym nic dziwnego, skoro informacje zamieszczane na opakowaniach i ulotkach stanowią podstawowe źródło jego wiedzy.

Świadome dokonanie wyboru oraz zakupu różnego rodzaju produktów jest możliwe wówczas, gdy konsument posiada prawdziwą, kompletną i zrozumiałą informację. Aby uzyskać wysoki poziom ochrony konsumentów i zagwarantować im prawo do informacji, należy zapewnić odpowiednie informowanie tych podmiotów. Nie bez przyczyny więc informacja stała się jednym z motywów ochrony konsumenta („ochrona przez informację”). Paradygmat ten, dzięki permanentnym krokom podejmowanym w sferze legislacyjnej, z jednej strony gwarantuje konsumentowi prawo do informacji, z drugiej zaś zapewnia ochronę jego zdrowia. Na kanwie wybranych przykładów wyraźnie widać, że działania prawodawcy unijnego w coraz większym stopniu zmierzają do ujednoczenia regulacji we wszystkich Państwach Członkowskich. Dokonywane zmiany w treści dyrektyw bądź zastąpienie ich formą rozporządzenia są tego przykładem. Wszelkie modyfikacje, które następują w tym kierunku świadczą o nowych potrzebach informacyjnych ze strony konsumentów. Trzeba jednak pamiętać, że impulsem do tych przedsięwzięć są także założenia przyjęte w ramach planu działania Komisji Europejskiej obejmującego lata 2007–2013.

## **2.2. Oznaczenie towarów jako przesłanka prawa konsumenta do informacji – wybrane przykłady rozwiązań krajowych**

Motyw „ochrony konsumenta przez informację”, jako jeden z podstawowych kierunków działań unijnych, urzeczywistniany jest w porządkach prawnych Państw

Członkowskich za pomocą implementacji aktów wtórnych. W większości przypadków są to dyrektywy, rzadziej zaś rozporządzenia. Oczywiście uzależnione jest to od przedmiotu regulacji. Bez względu jednak na ich postać nie zmienia to faktu, że muszą one być przyjęte przez państwa w drodze odpowiednich rozwiązań krajowych.

Etykietowanie, jako jeden z nośników informacji stanowi pewien „wycinek” przyczyniający się do realizacji przyjętego motywu ochrony. W polskim porządku prawnym problematyka ta regulowana jest w bardzo wielu ustawach i rozporządzeniach. Z tego względu ograniczę się do przedstawienia wybranych zagadnień. Dotyczyć one będą dwóch grup produktów wskazanych w poprzednim punkcie, tj. produktów spożywczych oraz kosmetycznych. Wyliczenie w tekście obowiązkowych danych, jakie mają znaleźć się na towarze uważam za zbędne. Stanowiłoby to powielenie rozwiązań krajowych. W celach informacyjnych, wskażę jedynie w przypisach najważniejsze informacje stanowiące „element składowy” etykiety. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem będzie pokazanie, w jakim stopniu przepisy te są przestrzegane w praktyce. Niezbędna do tego celu okazuje się analiza raportów Departamentu Inspekcji Handlowej UOKiK.

### 2.2.1. Oznakowanie produktów żywnościowych w praktyce

Od kilku lat możemy zauważyć, że produkty oferowane pod własną marką<sup>620</sup> coraz częściej kupowane są przez konsumentów. Ich szeroka oferta dostępna jest najczęściej w super- i hipermarketach. Regularne kontrole tego typu produktów (spożywcze) pozwalają na zobrazowanie problemu ich jakości i oznakowania. Ostatnia kontrola, jaka została przeprowadzona w tym kierunku, miała miejsce w 2008 roku. Jej wyniki nie były zadowalające, ponieważ „więcej niż co piąta partia (22,4% zbadanych w zakresie jakości) nie odpowiadała deklarowanym parametrom jakościowym, zaś oznakowanie 7,7% partii produktów nie spełniało wymagań określonych w przepisach prawa. Ogółem zakwestionowano 15,3% partii produktów marki własnej sieci handlowej. (...) Najgorszą jakość stwierdzono wobec: masła (zakwestionowano 46,2% ogółu zbadanych partii), przetworów owocowych (bez koncentratu pomidorowego) (34%), serów dojrzewających (25,6%), ryb mrożonych glazurowanych (23,1%) oraz wędlin (22,3%). W zakresie **oznakowania** (podkr. J.W.) nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim: kawy naturalnej (18,3%), oliwy z oliwek (16,1%), wędlin (14,6%) oraz ryb mrożonych glazurowanych

---

<sup>620</sup> Według definicji agencji Nielsen, marki handlowe są „markami należącymi do przedsiębiorstw handlu detalicznego lub hurtowego i dotyczą produktów sprzedawanych wyłącznie przez te przedsiębiorstwa lub pod ich bezpośrednią kontrolą”. T. Domański, *Strategie marketingowe dużych sieci handlowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 123. Podaję według raportu Departamentu Inspekcji Handlowej UOKiK „Produkty żywnościowe oferowane pod własną marką sieci handlowych. Kontrole przeprowadzane przez Inspekcję Handlową w roku 2011”, Warszawa 2011.

(9,8%)<sup>621</sup>. Ze względu na wzrost zainteresowania produktami marki własnej wśród konsumentów w 2011 roku<sup>622</sup> ponownie przeprowadzono kontrolę ukierunkowaną na ten segment rynku.

Z analizy wyników kontroli produktów oferowanych pod własną marką przeprowadzonej przez Inspekcję Handlową wynika, że jakość tych produktów w stosunku do 2008 roku poprawiła się dwukrotnie. Ogółem zakwestionowano 10,2% partii<sup>623</sup>. Najwięcej zastrzeżeń odnotowano w przypadku jakości ryb i przetworów rybnych (17,4%)<sup>624</sup>, warzywnych i owocowych (15,7%)<sup>625</sup>, mięsnych (14,3%)<sup>626</sup> i mlecznych (8,1%)<sup>627</sup>. Najlepiej wypadły kontrole oliwy z oliwek z pierwszego tłoczenia, miodu, wód, soków i napojów.

<sup>621</sup> Raport Departamentu Inspekcji Handlowej UOKiK „Produkty żywnościowe oferowane pod własną marką sieci handlowych. Kontrole przeprowadzane przez Inspekcję Handlową w roku 2011”, Warszawa 2011, s. 7.

<sup>622</sup> W ramach kontroli przeprowadzonej na terenie całego kraju skontrolowano łącznie 588 placówek należących do sieci handlowych, w tym 11 hurtowni i magazynów centralnych oraz 577 sklepów detalicznych. *Ibidem*, s. 11.

<sup>623</sup> *Ibidem*, s.13. Najwięcej uwag co do jakości artykułów żywnościowych wniesiono w placówkach takich jak: E.Leclerc (23,3%), Kaufland (20,3%) i Polomarket (18,2%).

<sup>624</sup> Na przykład w przypadku ryb i przetworów rybnych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- ✓ w grupie konserw rybnych – sardynki: zawyżona zawartość tłuszczu;
- ✓ w grupie pozostałych konserw (bez sardynek, tuńczyka i bonito): niewłaściwe cechy organoleptyczne (np. w śledziu po gdańsku stwierdzono obecność dużych ilości skrzepów krwi i gonad w części tusz, barwę niejednorodną z wyraźnymi ciemnobrązowymi przebarwieniami na powierzchni w części tusz, w filetach śledziowych w sosie pomidorowym – konsystencję zbyt miękką, lekko rozpadającą się, barwę mięsa szarą, smak niezharmonizowany, osłabiony, lekko gorzkawy);
- ✓ w grupie ryb mrożonych: zawyżona zawartość glazury (otoczki lodu) (w filetach z mintaja stwierdzono 26% lodu zamiast 10%).

<sup>625</sup> Na przykład w przetworach warzywnych i owocowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- ✓ w grupie marmolad: obecność niezadeklarowanej na opakowaniu dozwolonej substancji konserwującej (tj. kwasu sorbowego i jego soli), np. w marmoladzie z pomarańczy wysokosłodzonej stwierdzono obecność dozwolonego kwasu sorbowego i jego soli na opakowaniu, a jednocześnie podano sprzeczną informację „bez konserwantów”;
- ✓ w grupie kukurydzy konserwowej: obniżona zawartość netto kukurydzy po oddzieleniu zalewy;
- ✓ w grupie innych przetworów warzywnych: niewłaściwe cechy organoleptyczne, np. w ketchupie pikantnym stwierdzono konsystencję mazistą, lekko ciągliwą, smak i zapach mało charakterystyczny dla ketchupu pikantnego, octowy, ze słabo wyczuwalnym posmakiem koncentratu pomidorowego; w ewikle z chrzanem stwierdzono smak i zapach mało charakterystyczny dla tego produktu, zmieniiony z wyraźnym wyczuwalnym posmakiem sfermentowanym.

<sup>626</sup> Na przykład w produktach mięsnych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- ✓ obecność mięsa innego gatunku aniżeli deklarowane w składzie produktu np. w kabanosach z papryką (kiełbasa wędzona) wykryto obecność DNA mięsa z kurczaka i indyka, podczas gdy w składzie deklarowano mięso wieprzowe; zaniżoną zawartość białka w odniesieniu do deklaracji na opakowaniu np. mielonka luksusowa; obecność skrobi, której nie zadeklarowano w składzie produktu np. w gulaszu angielskim.

<sup>627</sup> Na przykład w przetworach mlecznych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

- ✓ w grupie masła: wyższa zawartość tłuszczu;
- ✓ w grupie śmietan i śmietanek: obecność substancji konserwującej niedeklarowanej w oznakowaniu; niższa zawartość tłuszczu w stosunku do deklaracji;
- ✓ w jogurcie truskawkowym niższą zawartość truskawek 2,5% zamiast 10%.



Zdecydowanie lepsze wyniki odnotowano w zakresie **oznakowania** (podkr. J.W.)<sup>628</sup>. Jak wynika z tabeli opracowanej przez Inspekcję Handlową, 3,3%<sup>629</sup> partii produktów wywołało wątpliwości inspektorów. Najczęściej kwestionowano oznakowanie oliwy (8,4%)<sup>630</sup>, miodu (5,1%)<sup>631</sup>, przetworów owocowych i warzywnych (4,3%)<sup>632</sup>, mięsa (4,0%)<sup>633</sup> oraz

<sup>628</sup> W polskim porządku prawnym, europejskie standardy oznakowania produktów spożywczych określone są m.in. w:

- ✓ Ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz.U. 2006, Nr 171, poz. 1225 ze zm.);
- ✓ Ustawie z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (Dz.U. 2001, Nr 5, poz. 44 ze zm.);
- ✓ Rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 lipca 2007 r. w sprawie znakowania środków spożywczych (Dz.U. 2007, Nr 137, poz. 966).

<sup>629</sup> Raport Departamentu Inspekcji Handlowej UOKiK, *op.cit.*, s. 13.

<sup>630</sup> Podano wartość odżywczą w przeliczeniu na 100 g zamiast 100 ml.

<sup>631</sup> Na przykład:

- ✓ podanie w oznakowaniu miodu dwóch różniących się nazw – w jednym miejscu podano, że jest to „miód pszczeli wielokwiatowy”, natomiast w innym miejscu, że jest to „miód pszczeli nektarowy lipowy” (faktycznie było to miód wielokwiatowy);
- ✓ nieprawidłowości związane z podawaniem daty minimalnej trwałości miodu podanie cyfr daty w nieprawidłowej kolejności, poprzedzenie daty niewłaściwym wyrażeniem lub słabo czytelny nadruk daty.

Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 lipca 2007 r. w sprawie znakowania środków spożywczych § 11.1. Datę minimalnej trwałości w oznakowaniu opakowanego środka spożywczego podaje się, określając w kolejności dzień, miesiąc i rok, z tym że w przypadku środków spożywczych o trwałości:

- 1) nieprzekraczającej 3 miesięcy można podać jedynie dzień i miesiąc;
- 2) od 3 do 18 miesięcy można podać jedynie miesiąc i rok;
- 3) powyżej 18 miesięcy można podać jedynie rok.

2. Datę minimalnej trwałości poprzedza się wyrażeniem „najlepiej spożyć przed...”, jeżeli jest określona datą dzienną, albo wyrażeniem „najlepiej spożyć przed końcem...” w innych przypadkach.

3. Termin przydatności do spożycia w oznakowaniu środka spożywczego określa się, podając w kolejności dzień, miesiąc i, jeżeli to możliwe rok.

4. Jeżeli ze względów technicznych nie jest możliwe umieszczenie daty minimalnej trwałości albo terminu przydatności do spożycia po wyrażeniu słownym odnoszącym się do tej daty albo terminu, po wyrażeniu tym należy umieścić informację, w którym miejscu opakowania albo etykiety, obwoluty lub zawieszki trwale przymocowanej do opakowania znajduje się ta data albo termin.

- ✓ Brak pełnych danych identyfikujących producenta.

<sup>632</sup> Na przykład:

- ✓ niepodawanie ilościowej zawartości składników występujących w nazwie i podkreślonych w oznakowaniu w formie pisemnej i graficznej (tj. marchewki i groszku w mieszance warzywnej marchewka i groszek);
- ✓ niepodawanie informacji o łącznej zawartości cukru w 100 g wyrobu gotowego do spożycia (np. dżem z czarnych porzeczek niskosłodzony).

<sup>633</sup> Na przykład:

- ✓ podawanie nazwy nieadekwatnej do składu surowcowego, np. „pasztet z gęsi” w składzie, którego zadeklarowano m.in.: skórki z gęsi (20,8%), mięso oddzielone mechanicznie z gęsi (19,5%), wątrobę z gęsi (10%), wątrobę z kurczaka, mięso oddzielone mechanicznie z kurczaka. W innym przypadku „gospodarska konserwa tyrolska, konserwa wieprzowo-drobiowa” – do produkcji zastosowano w przeważającej części mięso drobiowe, natomiast rodzaj konserwy określono jako wieprzowo-drobiowa;
- ✓ zadeklarowanie w składzie mięsa, barwnika ryboflawiny (E101), niedozwolonego do stosowania do tego rodzaju produktów na mocy obowiązujących przepisów.

napojów bezalkoholowych (3%)<sup>634</sup>. Najrzadziej, przetworów mlecznych (2,4%)<sup>635</sup> i rybnych (1,5%)<sup>636</sup>. Zastrzeżenia, jakie pojawiły się odnośnie etykietowania dotyczyły: nieprawidłowego informowania o dacie minimalnej trwałości produktu; nieprawidłowej nazwy producenta; nieprawidłowego w tym niepełnego określenia składników produktu; oznakowania towarów dwiema innymi nazwami, a w przypadku produktów sprzedawanych luzem odnotowano brak oznaczeń handlowych.

Etykietowanie żywności odgrywa bardzo ważną rolę dla konsumenta, ponieważ dzięki odpowiednim informacjom zamieszczonym na opakowaniu podmiot ten może świadomie dokonać wyboru oraz zakupu produktu. Nie dziwi więc fakt, że coraz bardziej zwraca się szczególną uwagę na ten aspekt. Trzeba pamiętać, że dane zamieszczone na towarze pomagają konsumentowi zapoznać się z nimi i dostosować produkt do indywidualnych potrzeb. Niezmiernie ważne jest to w przypadku osób chorych, np. diabetyków czy alergików. Brak informacji, niewłaściwe oznakowanie, w tym także celowe, nie ujawnianie wszystkich składników, może mieć negatywne skutki dla kupującego. Na prawidłowym etykietowaniu<sup>637</sup> środków spożywczych powinno szczególnie zależeć

<sup>634</sup> Na przykład:

- ✓ w grupie naturalnych wód mineralnych na etykiecie pod logo sieci handlowej określono stopień nasycenia dwutlenkiem węgla (CO<sub>2</sub>) jako „wysokonasycona CO<sub>2</sub>”, natomiast w opisie produktu podano informację „niskonasycona CO<sub>2</sub>”;
- ✓ w grupie napojów bezalkoholowych stwierdzono niezgodność nazwy środka spożywczego „Napój Mięta Jabłko” ze składem oznaczonym w wykazie składników, ponieważ produkt ten nie zawierał żadnego składnika pochodzącego z mięty, a jedynie „aromat identyczny z naturalnym” (tj. związek chemiczny nie pochodzący z mięty, ale identyczny pod względem budowy i składu chemicznego z substancjami aromatycznymi z surowców naturalnych);

<sup>635</sup> Na przykład:

- ✓ podawanie przez sprzedawców wydłużonych terminów ważności w stosunku do deklaracji producenta dla serów oferowanych do sprzedaży luzem.

<sup>636</sup> Na przykład:

- ✓ brak informacji „produkt głęboko mrożony” w przypadku ryb mrożonych w glazurze.

<sup>637</sup> Aby konsument był pewny, że produkt spełnia jego oczekiwania musi być on prawidłowo oznakowany. Kwestię tę reguluje rozporządzenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 lipca 2007 r. w sprawie znakowania środków spożywczych. Zgodnie z § 2 ust. 1. Opakowany środek spożywczy znakuje się, podając, z zastrzeżeniem ust. 2, co najmniej następujące informacje:

- 1) nazwę środka spożywczego;
- 2) dotyczące składników występujących w środku spożywczym;
- 3) datę minimalnej trwałości albo termin przydatności do spożycia;
- 4) sposób przygotowania, jeżeli brak tej informacji mógłby spowodować niewłaściwie postępowanie ze środkiem spożywczym;
- 5) dane identyfikujące:
  - a) osobę fizyczną, osobę prawną albo jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, która:
    - produkuje lub paczkuje środki spożywcze lub
    - wprowadza środki spożywcze do obrotu, jeżeli działalność w tym zakresie jest zarejestrowana na terytorium któregoś z państw członkowskich UE lub na terytorium państwa członkowskiego

producentom. Niewątpliwie jest to jeden z warunków koniecznych do tego, aby produkt był częściej kupowany. Ponadto uchroni to przedsiębiorcę od sankcji przewidzianych w przepisach prawa.

Wyniki kontroli Inspekcji Handlowej pokazują, że zarówno jakość, jak i oznakowanie produktów żywnościowych uległy zdecydowanej poprawie<sup>638</sup>. Wszystko to za przyczyną zamian, jakich dokonano na szczeblu unijnym w przepisach prawa, a następnie w systemach prawnych Państw Członkowskich. Na tle tych spostrzeżeń można więc stwierdzić, że realizacja motywu „ochrony konsumenta przez informację” w zakresie etykietowania produktów żywnościowych jest coraz bardziej efektywna. Przyczynia się bowiem nie tylko do poprawy świadomości słabszego uczestnika rynku, ale także do zapewnienia ochrony jego zdrowia.

### **2.2.2. Oznakowanie produktów kosmetycznych w praktyce**

Jednym z najczęściej kupowanych produktów nieżywnościowych są kosmetyki. Ich użytkownikami są nie tylko osoby dorosłe, ale także niepełnoletni konsumenci, do których zalicza się dzieci i młodzież. Podmioty te, bez względu na wiek czy inne kryteria, są słabszymi uczestnikami rynku i z tego powodu należy zapewnić im wysoki poziom ochrony. W dążeniu do realizacji tego celu, UOKiK we współpracy z Inspekcją

---

Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA), będącego stroną umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym,

b) miejsce albo źródło pochodzenia, w przypadku gdy brak tej informacji mógłby wprowadzić konsumenta w błąd;

6) zawartość netto lub liczbę sztuk opakowanego środka spożywczego;

7) warunki przechowywania, jeżeli oznakowanie środka spożywczego zawiera informację o terminie przydatności do spożycia oraz w przypadku, gdy jakość środka spożywczego w istotny sposób zależy od warunków jego przechowywania;

8) oznaczenie partii produkcyjnej rozumianej jako określona ilość środka spożywczego wyprodukowanego, przetworzonego lub zapakowanego w praktycznie takich samych warunkach;

9) klasę jakości handlowej, jeżeli została ona ustalona w przepisach w sprawie szczegółowych wymagań w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych lub ich grup, albo inny wyróżnik jakości handlowej, jeżeli obowiązek podawania takiego wyróżnika wynika z odrębnych przepisów.

<sup>638</sup> W 2009 r. oceniono jakość 567 partii przetworów mlecznych. Zakwestionowano 110 partii (19,4%). W toku przeprowadzonych kontroli dokonano także oceny prawidłowości oznakowania 2412 partii tych przetworów. Zakwestionowano 170 partii (7%). W przypadku jakości mięsa zbadano 515 partii. Zakwestionowano 91 partii (17,7%). Weryfikacji oznakowania poddano 2932 partie mięsa i jego przetworów, w tym 1159 partii przetworów mięsnych oferowanych bez opakowań jednostkowych. Ogółem zakwestionowano 704 partie (24%), w tym 394 partie wędlin bez opakowań (34%). W przypadku jakości ryb i przetworów zbadano 537 partii. Zakwestionowano 173 partie (32,2%). W zakresie oznakowania objęto 2738 partii ryb i przetworów rybnych i zakwestionowano 454 partie (16,6%). Ocenie jakości poddano także 89 partii miodów. Zakwestionowano 20 partii (22,5%). Nie zakwestionowano miodów wielokwiatowych. W zakresie oznakowania 144 partie zakwestionowano (19,3%). Raport Departamentu Inspekcji Handlowej UOKiK, *Konsument na rynku artykułów żywnościowych (w świetle wyników kontroli produktów mlecznych, mięsnych, rybnych i miodu)*, Warszawa 2009. Na tle przedstawionych danych wyraźnie widać poprawę zarówno w jakości, jak i oznaczeniu produktów żywnościowych.

Handlową przeprowadzają kontrole produktów kosmetycznych, m.in. pod kątem ich bezpieczeństwa, jakości i oznakowania. Aby kontrole te dawały zadowalające wyniki, konieczne jest przestrzeganie przez przedsiębiorców wymogów, jakie stawia się im na podstawie odpowiednich przepisów prawa.

W polskim porządku prawnym podstawowym aktem regulującym rynek kosmetyków jest ustawa o kosmetykach<sup>639</sup>. Z kolei aktem wykonawczym, który określa szczegółowe wymagania dotyczące składu kosmetyków, jak i informacje o ich składnikach jest: rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie określenia kategorii produktów będących kosmetykami oraz rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 marca 2005 r. w sprawie list substancji niedozwolonych lub dozwolonych z ograniczeniami do stosowania w kosmetykach<sup>640</sup> oraz znaków graficznych umieszczanych na opakowaniach kosmetyków<sup>641</sup>.

Z analizy wyników kontroli produktów kosmetycznych przeprowadzonej w 2008 r. <sup>642</sup> wynika, że ze zbadanych 1348 partii, zakwestionowano ogółem 7% odnośnie wymagań stawianych przez art. 6 wymienionej wyżej ustawy. Przepis ten szczegółowo określa, jakie informacje mają znaleźć się na opakowaniu jednostkowym kosmetyku<sup>643</sup>. Jak wskazała IH, do mało istotnych z punktu widzenia konsumenta nieprawidłowości zalicza się:

- ✓ brak pełnego adresu producenta oraz nie wskazanie poprzez podkreślenie adresu, pod którym przechowywane są informacje o kosmetyku;
- ✓ brak lub użycie zwrotu poprzedzającego termin trwałości niezgodnego z treścią zamieszczoną w przepisach prawa;

<sup>639</sup> Ustawa z dnia 30 marca 2001 r. o kosmetykach (Dz.U. z 2001, Nr 42, poz. 473 ze zm.).

<sup>640</sup> Dz.U. z 2003 r., Nr 125, poz. 1168.

<sup>641</sup> Dz.U. z 2005 r., Nr 72, poz. 642.

<sup>642</sup> Kontrolą objęto m.in.:



- ✓ kremy, emulsje, żele do pielęgnacji ciała,
- ✓ kremy, żele, odżywki, maseczki, mlecza, toniki do twarzy,
- ✓ mydła, żele, balsamy, płyny do kąpieli,
- ✓ wszelkie środki do pielęgnacji włosów,
- ✓ środki przeznaczone do golenia,
- ✓ wody toaletowe, dezodoranty,
- ✓ środki do pielęgnacji stóp, paznokci.

Główny Inspektorat Inspekcji Handlowej, *Informacja o wynikach kontroli kosmetyków w zakresie znakowania i prawidłowości obrotu*, Warszawa 2008, s. 2.

<sup>643</sup> Między innymi chodzi tu o nazwę handlową kosmetyku; termin trwałości; ostrzeżenia przy stosowaniu kosmetyku; funkcje kosmetyku, jeżeli nie wynika ona jednoznacznie z jego prezentacji; wykazie składników.

- ✓ podanie nazw składników niezgodnie z nazewnictwem INCI<sup>644</sup> (no. Oleum vegetal zamiast Olus Oil, Beeswax zamiast Cera alba) albo podanie niepełnych nazw składników<sup>645</sup>.

Ponadto zastrzeżenia w oznakowaniu przejawiały się w: braku wykazu składników, braku nazwy produktu, braku informacji o terminie trwałości, nazwie i adresie producenta<sup>646</sup>.

Nieprawidłowości, jakie pojawiły się podczas kontroli, dotyczyły także braku ulotki informacyjnej o kosmetyku, pomimo umieszczenia znaku graficznego  wyrażającego taki obowiązek. Zastrzeżenia dotyczyły również minimalnego okresu trwałości. Zgodnie z ustawą<sup>647</sup>, jeżeli okres ten wynosi więcej niż 30 miesięcy to wówczas na opakowaniu należy umieścić znak graficzny  informujący o czasie, w jakim od otwarcia opakowania kosmetyk może być stosowany bez stwarzania zagrożenia dla zdrowia użytkownika. Jak się okazało, producenci oznaczali kosmetyki wskazanym znakiem i dodatkowo terminem trwałości – z podaniem miesiąca i roku lub dnia, miesiąca i roku, do którego dany produkt zachowuje w pełni swoje właściwości – który poprzedzony został zwrotem „najlepiej zużyć przed końcem”<sup>648</sup>.

Jeśli chodzi o wymóg wynikający z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy, a mianowicie o zakaz wprowadzania do obrotu kosmetyków, które zawierają substancje niedozwolone to trzeba wskazać, że z 1324 partii, zakwestionowano 1 partię lakieru do paznokci. Partia ta zawierała barwnik CI 77019, który nie występuje w wykazie barwników dozwolonych do stosowania w produktach kosmetycznych<sup>649</sup>.

W toku kontroli oznakowania kosmetyków pojawiły się także nieprawidłowości dotyczące języka informacji. Z tego względu zakwestionowano 18 partii produktu. Lepszy wynik osiągnięto pod względem przestrzegania deklarowanych na opakowaniach terminów przydatności. Weryfikacji poddano 1338 partii kosmetyków, z czego zakwestionowano 1%<sup>650</sup>. Istotne zastrzeżenia pojawiły się odnośnie obowiązku uwidaczniania cen produktów. Na badanych 99 placówek w 42 stwierdzono nieprawidłowości, co

<sup>644</sup> *International Nomenclature of Cosmetic Ingredients* – (Międzynarodowe nazewnictwo składników kosmetyków).

<sup>645</sup> *Ibidem*, s. 4.

<sup>646</sup> *Ibidem*.

<sup>647</sup> Art. 6 ust. 2 pkt 4 ustawy o kosmetykach.

<sup>648</sup> Główny Inspektorat Inspekcji Handlowej, *Informacja o wynikach...*, s. 5.

<sup>649</sup> *Ibidem*.

<sup>650</sup> *Ibidem*, s. 8.

stanowi 42% objętych kontrolą<sup>651</sup>. Dotyczyły one braku wywieszek cenowych lub informacji o jednostkach miar i cenach jednostkowych.

Inaczej sytuacja wygląda w zakresie oznakowania kosmetyków, jeśli idzie o ich przeznaczenie dla dzieci i młodzieży, a więc niepełnoletnich konsumentów. Kontrolą objęto, m.in. szampony, płyny do kąpieli, pudry, kremy, chusteczki odświeżające. W ramach kontroli kosmetyków sprawdzono 281 partii produktów dla dzieci, z czego zakwestionowano z uwagi na nieprawidłowości w oznakowaniu 11 partii, tj. 3,9% skontrolowanych<sup>652</sup>. Nieprawidłowości wynikające z art. 6 ust. 1 ustawy o kosmetykach dotyczyły terminu trwałości, ilości nominalnej podanej na opakowaniu oraz numeru partii. Pozostałe zastrzeżenia związane były z naruszeniem regulacji innych aktów prawnych. Chodziło tu m.in. o brak oznakowania w języku polskim, brak sformułowania poprzedzającego termin trwałości o treści „najlepiej zużyć przed”.

Wśród poddanych weryfikacji kosmetyków przeznaczonych dla dzieci nie stwierdzono produktów, które nie spełniałyby wymagań z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, tj. zakazu wprowadzania do obrotu kosmetyków zawierających substancje dozwolone do stosowania w kosmetykach wyłącznie w ograniczonych ilościach<sup>653</sup>. Oprócz wskazanych nieprawidłowości, w czasie kontroli zakwestionowano 2 produkty przeterminowane. W przypadku 1 partii zastosowano podwójne oznakowanie, o którym pisałam wyżej.

Kontrola objęła także bezpieczeństwo produktów. W tym zakresie zakwestionowano 3 partie produktów pochodzących z pozostałych krajów UE. Był to żel pod prysznic – koktajl MOJITO Doccia Schiuma Mojito, płyny jogurtowe do kąpieli lub pod prysznic, Ananas-Pomarańcza Bagnodoccia albo Ananas-Aranica, żele pod prysznic „Dairy Fun” 250 i 400 ml. Stwierdzone nieprawidłowości odnosiły się do wyglądu oraz sposobu pakowania. Przypominały one artykuły spożywcze (napoje, jogurty), wskazując przez to na inne niż rzeczywiste przeznaczenie<sup>654</sup>.

Odpowiednie etykietowanie, a więc takie, jakie jest zgodne z przepisami prawa, daje konsumentowi wiedzę na temat interesującego go produktu kosmetycznego (i nie tylko). Dzięki temu chroni go przed zagrożeniami, które mogłyby wystąpić przy niewłaściwym użyciu. W celu zagwarantowania konsumentowi prawa do informacji, a także ochrony jego zdrowia, na przedsiębiorców nałożono szereg obowiązków w zakresie m.in. oznakowania. Jak się okazuje działania legislacyjne podejmowane w tym kierunku

---

<sup>651</sup> *Ibidem*.

<sup>652</sup> Departament Nadzoru Rynku UOKiK, Departament Inspekcji Handlowej UOKiK, *Młody konsument – rynek towarów oferowanych dzieciom i młodzieży w świetle kontroli Inspekcji Handlowej*, Warszawa 2010, s. 58 i 61.

<sup>653</sup> *Ibidem*, s. 62.

<sup>654</sup> *Ibidem*, s. 61.

przyniosły pozytywne efekty. Świadczą o tym wyniki kontroli przeprowadzone przez Inspekcję Handlową. Stwierdzone odstępstwa od wymogów prawnych – w zakresie etykietowania – miały marginalne znaczenie dla słabszych uczestników rynku.

Z przedstawionych wyżej statystyk można wywnioskować że zdecydowanie lepiej „wypadły” kosmetyki przeznaczone dla młodych konsumentów (dzieci i młodzież). Nie ma w tym nic dziwnego, skoro to właśnie dzieci obejmuje się szczególną ochroną w każdej dziedzinie życia. Kosmetyki dla najmłodszych muszą więc być bezpieczne, to znaczy pozbawione zbędnych barwników i konserwantów. Jest to niezmiernie ważne, ponieważ składniki znajdujące się w produkcie muszą być dostosowane do delikatnej skóry dziecka.

Jeśli chodzi zaś o etykietowanie kosmetyków przeznaczonych dla konsumentów pełnoletnich, to w tym przypadku najwięcej zastrzeżeń budzi nieprzestrzeganie przepisów ustawy o cenie. Skala tych nieprawidłowości utrzymuje się na wysokim poziomie. W 2007 r. wynosiła ona 43%, co w porównaniu do kontroli przeprowadzonej rok później nie jest zadowalające, gdyż odnotowano spadek jedynie o 1 punkt procentowy<sup>655</sup>. Wydaje się, że taki stan rzeczy wynika głównie z braku staranności profesjonalistów, a także z niedostatecznej znajomości przez nich regulacji prawnych. Konsekwencją tych zaniedbań są kary pieniężne nakładane przez wojewódzkich inspektorów Inspekcji Handlowej.

Motyw „ochrony konsumenta przez informację”, jako jeden z głównych kierunków polityki konsumenckiej wydaje się być dobrym rozwiązaniem na tle uwzględnionych wyżej rozwiązań. Urzeczywistnienie go w praktyce wymaga podjęcia działań, które będą widoczne nie tylko w sferze legislacyjnej, ale także i poza nią. Na tle przyjętych rozwiązań, czy to w zakresie oznakowania środków spożywczych, czy produktów kosmetycznych możemy dostrzec, że w tej pierwszej płaszczyźnie (legislacyjnej) efektem dokonanych przedsięwzięć są rozporządzenia – o których wspominałam wcześniej – które mają przyczynić się do poprawy przejrzystości etykietowania, a także do poprawy świadomości słabszych podmiotów. Wydaje się, że ujednoczenie regulacji prawnych w tym zakresie (i nie tylko) wpłynie pozytywnie na sytuację ekonomiczną i bezpieczeństwo (zdrowie) konsumentów, a także na przezwycięzenie asymetrii informacyjnych. Do osiągnięcia zadowalających efektów potrzebne są także działania spoza sfery legislacyjnej. Mowa tu oczywiście o różnego rodzaju inicjatywach edukacyjno-informacyjnych UOKiK, które uwzględniają założenia strategii konsumenckiej na lata 2007–2013. Mają one na celu poszerzyć wiedzę konsumentów i jednocześnie wzmocnić ich pozycję na rynku. Następuje to przy użyciu zróżnicowanych narzędzi komunikacyjnych, do których

---

<sup>655</sup> Główny Inspektorat Inspekcji Handlowej, *Informacja o wynikach...*, s. 9.

zalicza się: kampanie edukacyjne, działalność wydawniczą oraz rozwój poradników serwisów internetowych dla słabszych podmiotów obrotu gospodarczego.

### 3. Bezpieczeństwo towarów i usług

#### 3.1. Prawo do bezpieczeństwa towarów i usług jako jedno z zasadniczych praw konsumentów

Prawo do ochrony zdrowia i bezpieczeństwa jest jednym z fundamentalnych praw konsumentów, na które zwrócono szczególną uwagę w pierwszym programie (1975 r.) polityki konsumenckiej. W dążeniu do realizacji tego prawa postulowano, aby na rynku znajdowały się wyłącznie produkty i usługi nie zagrażające życiu i zdrowiu słabszych podmiotów. W rzeczywistości oznaczało to konieczność stworzenia odpowiednich wymogów bezpieczeństwa i informowania konsumentów o ewentualnym ryzyku wynikającym z użytkowania produktów dostępnych na rynku.

Zakres przedmiotowy tej ochrony jest bardzo szeroki. Pomimo tego można przyjąć, że powinien on szczególnie obejmować: artykuły żywnościowe, produkty kosmetyczne, detergenty, przedmioty domowego użytku, samochody, tekstylia, zabawki, substancje niebezpieczne, środki medyczne, nawozy i środki ochrony roślin, preparaty weterynaryjne oraz pasze dla zwierząt<sup>656</sup>.

Jak się okazuje, działania podejmowane w tym kierunku przede wszystkim w sferze legislacyjnej, a także poprzez permanentne kontrole właściwych organów państwowych, przynoszą coraz to bardziej zadowalające efekty. Istotne znaczenie przypisuje się tu motywowi „ochrony konsumenta przez informację” m.in. w zakresie oznakowania produktów, który pełni funkcję prewencyjną w obszarze bezpieczeństwa towarów i usług. W oparciu o ten paradygmat, wprowadza się do porządku prawnego każdego Państwa Członkowskiego odpowiednie regulacje prawne, które nakładają na przedsiębiorców szereg obowiązków informacyjnych.

W dążeniu do realizacji kluczowego dla tych rozważań prawa, konieczne jest także przestrzeganie pewnych wytycznych wynikających z obowiązującego prawodawstwa. Oczywiście mowa tu o wymogach jakościowych towarów i usług, które nie mogą zagrażać zdrowiu konsumentów, ani szkodzić środowisku. Muszą więc one spełniać wszelkie wymagane standardy. Jak się jednak okazuje nie zawsze tak jest, ponieważ „przedsiębiorcy dążąc do maksymalizacji zysku poprzez obniżenie kosztów, czynią to kosztem zarówno jakości produktów, jak również ich bezpieczeństwa, stwarzając tym samym

<sup>656</sup> E. Łętowska, *Europejskie prawo...*, s. 78.



realne zagrożenia dla życia lub zdrowia konsumentów<sup>657</sup>. W tym celu niezbędne okazują się działania kontrolne prowadzone przez właściwe organy nadzoru.

Przy rozważaniach poświęconych temu zagadnieniu nie można zapomnieć o systemach informacji i ostrzegania przed towarami lub usługami zagrażającymi zdrowiu i bezpieczeństwu konsumentów. Chodzi tu, m.in. o Europejski System Monitorowania Wypadków Mających Miejsce w Domu i w Czasie Wolnym (EHLASS), System Informacji o Produktach Niebezpiecznych (RAPEX) oraz System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznych Produktach Żywnościowych i Środkach Żywienia Zwierząt (RASFF), które również przyczyniają się do minimalizacji zagrożeń i zapewnienia większego bezpieczeństwa dla konsumentów. Ich omówienie nastąpi w dalszych punktach monografii.

Niemniej ważne znaczenie w obszarze interesującego nas zagadnienia mają działania edukacyjne prowadzone przez UOKiK. Za ich pomocą, a także dzięki stałemu monitorowaniu „płaszczyzn” badawczych, organ ten ma możliwość śledzenia zmian w świadomości konsumenckiej, jak i projektowania treści edukacyjno-informacyjnych, które bezpośrednio przekładają się na wzrost wiedzy populacji z zakresu zagadnień związanych z „problemami” konsumenckimi<sup>658</sup>.

### **3.1.1. Istota i wpływ dyrektywy 2001/95 o ogólnym bezpieczeństwie produktów na pozycję konsumenta**

Naturalną potrzebą każdego konsumenta jest przekonanie o bezpieczeństwie produktów. Z tego względu zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym podejmowane są działania głównie w sferze legislacyjnej. Wśród obszernego „korpusu” aktów prawnych regulujących tę materię na uwagę zasługuje dyrektywa 2001/95 w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów<sup>659</sup>. Głównym jej celem jest zapewnienie bezpieczeństwa wszystkim produktom wprowadzanym na rynek. Trzeba jednak zauważyć, że zakres przedmiotowy dyrektywy ogranicza się do produktów udostępnionych konsumentowi w ramach świadczenia usług, a także do produktów przeznaczonych do użytku konsumenta i tych, które mogą być przez niego użyte. Mowa tu zarówno o produktach nowych, używanych, jak i odnowionych, z wyjątkiem antyków lub towarów wymagających przed ich użyciem naprawy czy renowacji. Ograniczenie to jest jednak uwarunkowane poinformowaniem o nim osoby, której produkt dostarczono<sup>660</sup>. Nie można przy tym zapomnieć, że przepisy tego aktu stosuje się w przypadku braku unijnych regulacji szczegółowych

---

<sup>657</sup> UOKiK, *Polityka konsumencka na lata 2010–2013*, Warszawa 2010, s. 10.

<sup>658</sup> *Ibidem*, s. 27.

<sup>659</sup> Dz.U. WE Nr L 11/4.

<sup>660</sup> E. Łętowska, *Europejskie prawo...*, s. 89.

dotyczących pewnych kategorii produktów<sup>661</sup>. To z kolei oznacza, że w stosunku do np. żywności nie będzie ona miała zastosowania.

Jeśli chodzi o istotę i wpływ niniejszej dyrektywy na sytuację konsumenta to trzeba podkreślić, że przyczynia się ona do ochrony jego zdrowia i bezpieczeństwa. Następuje to za pomocą przepisów nakładających na producentów<sup>662</sup> szereg obowiązków we wskazanym zakresie. Zgodnie z art. 3 ust. 2 przyjęto, że produkt uważa się za bezpieczny<sup>663</sup>, gdy jest on zgodny z wymogami stawianymi przez przepisy prawa unijnego, a w przypadku ich braku, z przepisami krajowymi Państwa Członkowskiego, na którego terytorium jest wprowadzany do obrotu. Na producentach spoczywa także obowiązek udzielenia konsumentom stosownych informacji w celu umożliwienia im oceny zagrożenia, jakie niesie ze sobą użycie danego produktu oraz przedsięwzięcia odpowiednich środków ostrożności. Należy przy tym zaznaczyć, że obecność ostrzeżeń nie zwalnia producentów z obowiązku zachowania zgodności z innymi wymogami przewidzianymi w niniejszej dyrektywie.

W trosce o bezpieczeństwo konsumentów obowiązkami „obarczono” także dystrybutorów<sup>664</sup>. Chodzi tu o to, aby działali oni z należytą ostrożnością i nie dostarczali na

<sup>661</sup> Zobacz, art. 1 w zw. z art. 2 lit. a) dyrektywy 2001/95.

<sup>662</sup> Producent oznacza:

- i) wytwórcę produktu, prowadzącego działalność gospodarczą na terytorium Wspólnoty (obecnie Unii – przyp. J.W.), oraz każdą inną osobę podającą się za wytwórcę przez umieszczenie na produkcie swojej nazwy, znaku handlowego lub innego wyróżniającego znaku lub osobę, która dokonuje renowacji danego produktu;
- ii) przedstawiciela wytwórcy, jeżeli wytwórca nie prowadzi działalności gospodarczej na terytorium Wspólnoty (obecnie Unii – przyp. J.W.) lub jeżeli nie posiada on przedstawiciela – importera produktu we Wspólnocie (obecnie Unii – przyp. J.W.);
- iii) innych profesjonalistów w procesie wprowadzania na rynek, w zakresie, w jakim ich działalność może mieć wpływ na cechy bezpieczeństwa produktu (art. 2 lit. e).

<sup>663</sup> Produkt bezpieczny oznacza każdy produkt, który w normalnych bądź możliwych do przewidzenia warunkach zastosowania, łącznie z przechowywaniem oraz, w stosownych przypadkach oddaniem do użytku, wymogami instalacyjnymi i konserwacyjnymi, nie przedstawia żadnego zagrożenia lub jedynie minimalne zagrożenie związane z jego użytkowaniem, uważany za dopuszczalny i odpowiadający wysokiemu poziomowi ochrony bezpieczeństwa i zdrowia osób, ze szczególnym uwzględnieniem:

- i) właściwości produktu, łącznie z jego składem, opakowaniem, instrukcją montażu oraz, w stosownych przypadkach z instrukcją instalacji i konserwacji;
- ii) oddziaływania na inne produkty, jeżeli można powiedzieć, że będzie on używany wraz z innymi produktami;
- iii) wyglądem produktu, etykietowaniem, wszelkimi ostrzeżeniami i instrukcjami zastosowania i zniszczenia, a także wszelkimi innymi wskazówkami czy informacjami na temat produktu;
- iv) kategorii konsumentów narażonych na szczególne ryzyko podczas używania produktu, zwłaszcza dzieci i osób w podeszłym wieku.

Możliwość osiągnięcia wyższego poziomu bezpieczeństwa lub dostępność innych produktów o niższym stopniu zagrożenia nie stanowi podstaw do uznania produktu za „niebezpieczny” (art. 2 lit. b).

<sup>664</sup> Dystrybutor oznacza wszystkich profesjonalistów w procesie wprowadzania na rynek, których działalność nie ma wpływu na cechy bezpieczeństwa produktu (art. 2 lit. f).

rynek produktów, co do których wiadomo bądź przypuszcza się (na podstawie posiadanych informacji i wiedzy zawodowej), że nie spełniają wymogów bezpieczeństwa. Niemniej ważny jest obowiązek nałożony na producentów i sprzedawców do poinformowania właściwych organów Państwa Członkowskiego o produktach stwarzających zagrożenie dla słabszych podmiotów. Aby podejmowane w tym zakresie działania były jak najbardziej skuteczne, Państwa Członkowskie zobowiązane zostały do ustanowienia organów krajowych odpowiedzialnych za monitorowanie zgodności produktów z ogólnymi wymogami bezpieczeństwa oraz przyznania im właściwych środków, na przykład takich jak: przeprowadzanie kontroli, pobieranie próbek produktów, dopuszczanie produktu do obrotu po spełnieniu uprzednich warunków bezpieczeństwa itp.

Odnosząc się do postanowień dyrektywy 2001/95, które ukierunkowane są na zagwarantowanie wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumenta nie można pominąć art. 9 i 10. To one bowiem przewidują wzmocnienie działań programujących i organizujących kontrolę, nadzór, monitoring i weryfikację produktów, a także udział samych konsumentów<sup>665</sup> w tych przedsięwzięciach<sup>666</sup>. Mowa tu m.in. o europejskim systemie informacji o produktach niebezpiecznych – RAPEX, który zostanie szerzej omówiony w punkcie 3.1.3.

Z przedstawionych powyżej rozważań dokonanych na tle dyrektywy 2001/95 wynika, że działania podejmowane na podstawie jej przepisów przyczyniają się do zapewnienia skutecznego nadzoru nad rynkiem oraz zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumenta. Jak wspomniałam już wcześniej jest to możliwe dzięki licznym obowiązkom „adresowanym” zarówno do producentów (w tym także dystrybutorów), jak i właściwych organów Państw Członkowskich. W przypadku pierwszej kategorii podmiotów chodzi o spełnianie przez nich wymogów jakościowych, bezpieczeństwa i informacyjnych. Z kolei co do tych drugich o „uruchomienie” odpowiednich środków mających na celu wyegzekwowanie zobowiązań obciążających producentów i sprzedawców. Nie ulega więc wątpliwości, że wszelkie przedsięwzięcia podejmowane w tym obszarze mają wpływ na poprawę pozycji słabszego uczestnika rynku.

---

<sup>665</sup> Na mocy art. 9 ust. 2, Państwa Członkowskie zapewniają, aby konsumenci i inne zainteresowane strony otrzymały możliwość zgłaszania właściwym władzom reklamacji dotyczących bezpieczeństwa produktów oraz działań związanych z nadzorem i kontrolą oraz aby reklamacje te były w miarę potrzeb załatwiane. Państwa Członkowskie zobowiązane są aktywnie informować konsumentów i inne zainteresowane strony o procedurach ustanowionych w związku z powyższym.

<sup>666</sup> E. Łętowska, *Europejskie prawo...*, s. 92.

### 3.1.2. Europejski System Monitorowania Wypadków Mających Miejsce w Domu i w Czasie Wolnym (EHLASS)

*European Home and Leisure Accident Surveillance System* (EHLASS)<sup>667</sup> to unijna baza danych, w której ramach gromadzone są informacje na temat wypadków, jakie mają miejsce w domu lub podczas wypoczynku. System ten obejmuje doniesienia ze szpitali i z gospodarstw domowych<sup>668</sup>, dzięki czemu możliwe jest opracowanie działań prewencyjnych przeciwko wzrastającej skali wypadków w Europie. Wymiana tego typu informacji następuje pomiędzy władzami krajowymi, Komisją Europejską oraz organizacjami międzynarodowymi.

W Polsce monitoring wypadków konsumenckich – na mocy ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów<sup>669</sup> – wprowadziło rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie sposobu działania krajowego systemu monitorowania wypadków konsumenckich<sup>670</sup>. System o którym mowa, gromadzi informacje na temat wskazanego rodzaju zdarzeń, ich okoliczności, skutków, jak i również produktów<sup>671</sup> mających z nimi związek. Dzięki temu możliwe jest zidentyfikowanie produktów, które ze względu na swoje cechy lub okoliczności użytkowania mogą być uznane za niebezpieczne.

Wszelkie dane zamieszczone w krajowym systemie pochodzą z placówek terenowych, przez które należy rozumieć zakłady opieki zdrowotnej działające na podstawie umów zawartych z ministrem właściwym do spraw zdrowia. Obecnie na terenie każdego województwa działa jedna taka placówka (zobacz załącznik I), w której wyznaczona osoba (ankieter) zbiera dane o wypadkach konsumenckich – na podstawie informacji uzyskanych z dokumentacji udzielenia pomocy medycznej lub bezpośrednio od osoby, której udzielono pomocy – i wprowadza je do elektronicznej bazy danych. Informacje te dotyczą w szczególności:

<sup>667</sup> EHLASS został utworzony w 1986 r. jako projekt pilotowy. Zob. EHLASS COM (1998) 488 final.

<sup>668</sup> E. Łętowska, *Europejskie prawo...*, Warszawa 2004, s. 87.

<sup>669</sup> Dz.U. z 2003 r., Nr 229, poz. 2275 ze zm. Przez wypadek konsumencki należy rozumieć zaistniałe w związku z używaniem produktu zdarzenie nagłe, którego następstwem jest zgon albo uszkodzenie ciała wymagające udzielenia pomocy medycznej, w szczególności skaleczenie, zatrucie, oparzenie, ugryzienie lub użądlenie – (art. 3 pkt 4).

<sup>670</sup> Dz.U. z 2004 r., Nr 104, poz. 1100.

<sup>671</sup> Zgodnie z art. 3 pkt 1 powołanej wyżej ustawy, produktem jest rzecz ruchoma nowa lub używana, jak i naprawiana lub regenerowana, przeznaczona do użytku konsumentów lub co do której istnieje prawdopodobieństwo, że może być używana przez konsumentów, nawet jeżeli nie była dla nich przeznaczona, dostarczona lub udostępniona przez producenta lub dystrybutora, zarówno odpłatnie, jak i nieodpłatnie, w tym również w ramach świadczenia usługi; produktem nie jest rzecz używana dostarczana jako antyk albo jako rzecz wymagająca naprawy lub regeneracji przed użyciem, o ile dostarczający powiadomił konsumenta o tych właściwościach rzeczy.

- ✓ wieku, płci, wykształcenia osoby poszkodowanej;
- ✓ czasu i miejsca zdarzenia;
- ✓ opisu zdarzenia z uwzględnieniem cech produktu i cech zachowań osoby poszkodowanej, które mogły mieć wpływ na przebieg zdarzenia;
- ✓ produktu, jaki miał związek z wypadkiem, umożliwiając jego identyfikację;
- ✓ opisu obrażeń, jakich doznała osoba poszkodowana;
- ✓ miejsca udzielenia pomocy.

Dane te zbierane są za pomocą kwestionariusza wywiadu, który w następnej kolejności analizuje administrator systemu. Jeżeli zaś okoliczności zaistniałego zdarzenia wskazują, że niezbędne jest niezwłoczne podjęcie działań w celu usunięcia związanych z produktem zagrożeń bezpieczeństwa, administrator przekazuje dane na temat wypadku oraz propozycję odpowiednich działań wraz z kopią kwestionariusza wywiadu Prezesowi UOKiK, nie później niż w ciągu 48 godzin od ich uzyskania.

Krajowy monitoring wypadków z udziałem konsumentów to jedno z wielu przedsięwzięć, które podjęto w celu zagwarantowania bezpieczeństwa tym podmiotom. Na podstawie jego funkcjonowania właściwe organy państwowe mogą podjąć odpowiednie działania prewencyjne, a także informacyjne i edukacyjne. Te ostatnie mają na celu uświadomić i uwrażliwić konsumentów na skutki, jakie ze sobą niosą lekkomyślne decyzje. Nie można przy tym zapomnieć, że do wielu nieszczęśliwych zdarzeń dochodzi nie z powodu wadliwości produktu, ale z braku wiedzy, nieostrożności, a nawet braku odpowiedzialności dorosłych. Z tej ostatniej przyczyny ofiarą wypadków są, niestety, dzieci (młodzi czy niepełnoletni konsumenci). Nie trzeba długo zastanawiać się nad przykładem odzwierciedlającym ten problem (dla celów informacyjnych w załączniku II podaję dane statystyczne za 2010 r., które pochodzą z Ministerstwa Zdrowia). Może nim być połknięcie małych elementów zabawki, wypicie szkodliwego płynu znajdującego się w zasięgu ręki dziecka, stłuczenia i skaleczenia jako skutek upadku ze sprzętów domowych itp.

Jak się okazuje, w praktyce system monitoringu wypadków konsumenckich zawodzi. Przykładem są szpitale w: Toruniu, Lublinie, Warszawie, Opolu, Rzeszowie, Białymstoku, Gdyni, Kielcach, (pod znakiem zapytania szpitale w Łodzi i Jastrzębiu Zdrój), które jako placówki terenowe tego systemu nie prowadzą monitoringu. Z przeprowadzonej analizy wynika, że monitoring wypadków prowadzą jedynie szpitale: we Wrocławiu, w Zielonej Górze, Olsztynie, Poznaniu, Gryficach i Tarnowie. Co ciekawe, odnosi się on (monitoring) do przypadków zarejestrowanych, a nie tych, które wydarzyły się. Mamy tu więc zawężony obszar działania. To z kolei oznacza, że jeżeli na terenie Dolnego Śląska wydarzy się wypadek konsumencki, na przykład w Legnicy, nie będzie on zarejestrowany co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, nie zdarzył się on

w miejscowości, w której znajduje się właściwy szpital i do którego to szpitala trafiła osoba poszkodowana (Dolnośląski Szpital Specjalistyczny – Centrum Medycyny Ratunkowej, ul. Traugutta 116, Wrocław), a po drugie, niewiele osób posiada informacje o funkcjonowaniu takiego monitoringu.

Odnosząc się do tych spostrzeżeń, wydaje się, że poprawa efektywności tego systemu nastąpiłaby wówczas, gdyby jego zasięg obejmował cały kraj. Oczywiście wiązałoby się to z wysokimi kosztami wdrożenia tego systemu oraz z nałożeniem dodatkowych obowiązków na zakłady opieki zdrowotnej. Niemniej pozwoliłoby to z pewnością na podjęcie większej ilości działań przez właściwe organy nadzoru, które w konsekwencji eliminowałyby z rynku produkty zakwalifikowane jako niebezpieczne. Osiągnięcie jednak zadowalających efektów nie jest możliwe dopóki, dopóty Ministerstwo Zdrowia nie będzie wykazywało większego zaangażowania w tym obszarze. Obecnie – na co zwróciłam uwagę wyżej – wiele placówek terenowych systemu nie podejmuje żadnych działań w tym kierunku. Następstwem takiej sytuacji jest przede wszystkim niepodpisanie umów z tymi placówkami przez ministra właściwego ds. zdrowia. W konsekwencji prowadzi to do sytuacji, w której zakłady te jako właściwe do prowadzenia tego typu czynności pozostają takimi w większości przypadków jedynie na papierze. Z tego względu trudne do zaakceptowania jest stwierdzenie Administratora Systemu Wypadków Konsumenckich, że „Dla wykrycia produktu, który ze względu na swoje właściwości techniczne lub sposób wykorzystania może powodować określone ryzyko zdrowotne (może nie być bezpieczny), działanie systemu jest wystarczające”<sup>672</sup>. Na tle tych spostrzeżeń wydaje się więc, że System Monitorowania Wypadków Konsumenckich – jako jedno z przedsięwzięć podjęte na rzecz ochrony konsumentów – jedynie szacunkowo realizuje przypisane jemu cele.

### 3.1.3. System informacji o produktach niebezpiecznych (RAPEX)

RAPEX (*The Community Rapid Information System*) to system, za pomocą którego dochodzi do gromadzenia i wymiany między Państwami Członkowskimi i Komisją Europejską informacji na temat produktów niebezpiecznych znajdujących się na rynku europejskim<sup>673</sup>. Jest on również stosowany do wymiany informacji na temat działań

<sup>672</sup> T. Parchimowicz (Administrator Systemu Monitorowania Wypadków Konsumenckich), *Informacja o wypadkach konsumenckich w 2010 roku*, Warszawa 2011.

<sup>673</sup> *Keeping European Consumers Safe 2010. Annual Report on the operation of the rapid alert system for non-food dangerous products RAPEX*, s. 9, [http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/stats\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/stats_reports_en.htm) [dostęp: 17.03.2012]. Zob. także, *Keeping European Consumers Safe 2011. Annual Report on the operation of the rapid alert system for non-food dangerous products*, s. 8, [http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/stats\\_reports\\_en.htm#annual](http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/stats_reports_en.htm#annual) [dostęp: 30.06.2012].

prewencyjnych podjętych przez przedsiębiorców w tym obszarze<sup>674</sup>. Swoim zasięgiem obejmuje szeroką gamę produktów przeznaczonych dla konsumentów z wyłączeniem środków farmaceutycznych, wyrobów medycznych oraz żywności i pasz<sup>675</sup>. Podstawą prawną funkcjonowania tego systemu jest Dyrektywa 2001/95/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 3 grudnia 2001 r. w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów.

Głównym celem systemu RAPEX jest zapewnienie, że tylko produkty bezpieczne są wprowadzane na rynek europejski. Jego sukces opiera się nie tylko na ścisłej współpracy między krajowymi organami nadzoru, ale również na odpowiednim ustawodawstwie i rygorystycznym egzekwowaniu prawa.

W sytuacji, gdy władze krajowe lub producenci podejmą środki prewencyjne lub ograniczające obrót produktów stwarzających zagrożenie dla interesu publicznego, muszą oni zawiadomić o tym fakcie Komisję Europejską. Następuje to za pomocą standardowego formularza, w którym podaje się informacje na temat danego produktu (nazwa, marka, model, opis, zdjęcia, rodzaj ryzyka stwarzanego przez produkt, wynik badań laboratoryjnych, ocenę ryzyka, rodzaj środka, jaki przyjęto w celu zapobieżenia zagrożeniom, producenta, eksportera, importera, kraj pochodzenia). Przesłane informacje są następnie weryfikowane przez Komisję. Jeżeli uzna ona za kwestionowany przez Państwo Członkowskie produkt za niebezpieczny, wówczas zamieszcza o nim informacje w systemie i przekazuje je pozostałym Państwom Członkowskim. Rozpowszechnianie informacji między kompetentnymi w tym zakresie władzami następuje poprzez sieć narodowych punktów kontaktowych RAPEX (w Polsce zlokalizowany jest on w Departamencie Nadzoru Rynku UOKiK). Zadaniem właściwych organów krajowych jest ustalenie czy zgłoszony produkt jest obecny na rynku oraz ewentualne wycofania go z obrotu. Wyniki tych działań (nadzoru rynkowego) są następnie przekazywane do Komisji Europejskiej<sup>676</sup>. W trosce o bezpieczeństwo konsumentów, Komisja w każdy piątek publikuje cotygodniowy przegląd produktów niebezpiecznych<sup>677</sup>, w którym zamieszcza

---

<sup>674</sup> *Ibidem*, s. 56. W tym miejscu warto wspomnieć, że dostęp do systemu RAPEX przysługuje krajom kandydującym, krajom trzecim lub organizacjom międzynarodowym, w ramach umów między Wspólnotą (obecnie Unią – przyp. J.W.) a tymi krajami, czy organizacjami międzynarodowymi, stosownie do warunków określonych w tych umowach. Warunki te opierają się na wzajemności oraz zawierają przepisy dotyczące poufności, odpowiadające przepisom mającym zastosowanie we Wspólnocie (obecnie Uni – przyp. J.W.).

<sup>675</sup> *Keeping European Consumers Safe 2007. Annual Report on the operation of the rapid alert system for non-food dangerous products RAPEX*, s. 9, [http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/stats\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/stats_reports_en.htm) [dostęp: 3.04.2012].

<sup>676</sup> *Keeping European Consumers Safe 2010. Annual Report on the operation of the rapid alert system for non-food dangerous products RAPEX*, s. 55–56, [http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/stats\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/stats_reports_en.htm) [dostęp: 3.04.2012].

<sup>677</sup> W 11 raporcie z 2012 r., zakwestionowano produkty w kategorii: produkty ręczne; urządzenia elektryczne; sprzęt ochronny; odzież, tekstylia i galanteria; zabawki; kosmetyki; pojazdy silnikowe; produkty chemiczne; zapalniczki; [http://ec.europa.eu/consumers/dyna/rapex/create\\_rapex.cfm?rx\\_id=428](http://ec.europa.eu/consumers/dyna/rapex/create_rapex.cfm?rx_id=428) [dostęp: 3.04.2012].

się informacje o produkcie, potencjalnym zagrożeniu oraz środkach, które zostały podjęte na terytorium kraju sprawozdawcy.

W polskim porządku prawnym organem sprawującym nadzór w tym obszarze jest Prezes UOKiK<sup>678</sup>, który, gdy zostaną spełnione wszystkie warunki dotyczące zgłoszeń w systemie RAPEX (tj. poważne zagrożenie, produkt został wprowadzony na rynek w innych Państwach Członkowskich), zawiadamia Komisję Europejską. Prezes UOKiK prowadzi również krajowy system informacji o produktach niebezpiecznych<sup>679</sup>, który jest publicznie dostępny i gromadzi informacje o<sup>680</sup>:

- ✓ produktach, które nie spełniają ogólnych wymagań bezpieczeństwa; produkt zostaje objęty systemem po wpisaniu go do rejestru produktów niebezpiecznych;
- ✓ produktach, które nie spełniają szczegółowych wymagań bezpieczeństwa; produkt zostaje objęty systemem na wniosek organu wymienionego w art. 16 ust. 1;
- ✓ wyrobach niezgodnych z zasadniczymi, szczegółowymi lub innymi wymaganiami; wyrób zostaje objęty systemem po wpisaniu go do rejestru wyrobów niezgodnych z zasadniczymi, szczegółowymi lub innymi wymaganiami, o których mowa w przepisach o systemie oceny zgodności;
- ✓ innych produktach, jeżeli określają to przepisy odrębne; produkt zostaje objęty systemem w przypadkach określonych w tych przepisach.

System informacji o produktach niebezpiecznych działający zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym jest dobrym rozwiązaniem dla konsumentów. Za jego przyczyną możliwe jest wycofanie z obrotu produktów niespełniających wymogów bezpieczeństwa, których liczba w 2010 r. w stosunku do 2009 r. wzrosła o 13%. Obecnie, jak wynika z raportu RAPEX za 2011 rok – po raz pierwszy od 2004 roku (od momentu wprowadzenia tego systemu) – całkowita liczba przyjętych zawiadomień w porównaniu do poprzedniego roku zmniejszyła się o 20%<sup>681</sup>. Na podstawie wskazanych statystyk widzimy więc, że efekty jakie osiąga się w tym obszarze, są coraz to bardziej zadowalające. Przesądza o tym nie tylko możliwość wyeliminowania z rynku produktów niebezpiecznych, ale także przywiązywanie przez przedsiębiorców większej uwagi do norm bezpieczeństwa.

<sup>678</sup> Podstawą prawną jest ustawa o ogólnym bezpieczeństwie produktów (Dz.U. z 2003 r., Nr 229, poz. 2275 ze zm.).

<sup>679</sup> Sposób prowadzenia krajowego systemu informacji o produktach niebezpiecznych określa rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 2004 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia rejestru produktów niebezpiecznych (Dz.U. z 2004 r., Nr 87, poz. 814).

<sup>680</sup> Wykaz produktów znajdujących się w systemie, o którym mowa, znajdziesz na stronie [http://publikacje.uokik.gov.pl/hermes3\\_pub/WebEngine/DocumentSearchForm.aspx?CDC=PublicRPSW](http://publikacje.uokik.gov.pl/hermes3_pub/WebEngine/DocumentSearchForm.aspx?CDC=PublicRPSW) [dostęp 3.04.2012].

<sup>681</sup> *Keeping European Consumers Safe 2011. Annual Report on the operation of the rapid alert system for non-food dangerous products*, s. 8, [http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/stats\\_reports\\_en.htm#annual](http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/stats_reports_en.htm#annual) [dostęp: 30.06.2012]. W 2010 r. liczba zawiadomień w stosunku do 2009 r. wzrosła o 13%.



W celu poprawy sprawności w wykrywaniu produktów niebezpiecznych, krajowym organom pomogły nowe, obowiązujące od 1 stycznia 2010 r., wytyczne oraz ulepszona metoda oceny ryzyka<sup>682</sup>. Dzięki permanentnym działaniom podejmowanym w tym kierunku można zauważyć, że fundamentalnym ich celem jest zapewnienie wysokiego poziomu w zakresie bezpieczeństwa konsumentów. Wydaje się jednak, że do poprawy wskaźnika tej ochrony konieczne są w dalszym ciągu działania edukacyjne, które mają uświadomić słabsze podmioty, gdzie i w jaki sposób szukać odpowiednich informacji, a także do jakich organów należy zgłaszać się w razie potrzeby.

### 3.1.4. System Wczesnego Ostrzegania o Niebezpiecznych Produktach Żywnościowych i Środkach Żywnienia Zwierząt (RASFF)

RASFF (*Rapid Alert System for Food and Feed*) to unijna baza danych działająca na podstawie rozporządzenia nr 178/2002 dotyczącego prawa żywnościowego<sup>683</sup>. Zasadniczym jej celem jest wymiana informacji między Państwami Członkowskimi, co umożliwia

<sup>682</sup> Zob. na ten temat Decyzja Komisji z dnia 16 grudnia 2009 r. ustanawiająca wytyczne dotyczące zarządzania wspólnotowym systemem szybkiej informacji „RAPEX” utworzonym na mocy art. 12 oraz procedurą zgłoszeniową ustanowioną na mocy art. 11 dyrektywy 2001/95/WE (dyrektywa w sprawie ogólnego bezpieczeństwa produktów) (notyfikowana jako dokument nr C(2009) 9843), Dz.U. L 22 z 26.01.2010. „Nowe wytyczne zawierają znaczące uszczegółowienie zasad, jakimi Komisja Europejska ma kierować się przy rozpatrywaniu oraz dokonywaniu oceny poszczególnych zawiadomień kierowanych do systemu RAPEX. Istotną cechą nowych wytycznych jest rozszerzenie zapisu dotyczącego roli Komisji w badaniu poszczególnego ryzyka. Wskazuje się przy tym, że badanie takie może być zainicjowane informacjami przekazanymi Komisji przez osoby trzecie, np. wytwórców. W reżimie systemu RAPEX nie ma środka, za pomocą którego wytwórca czy inny podmiot mógłby formalnie zająć stanowisko co do danego zawiadomienia. W praktyce jednak Komisja coraz częściej przyjmuje nieformalne oświadczenia wytwórców, co może świadczyć o gotowości tego organu do wspierania producentów w rozwiązywaniu kwestii praktycznych, związanych z bezpieczeństwem produktów. Nowe wytyczne zdają się mieć na względzie fakt, że skoro brak jest formalnej procedury składania takich oświadczeń i występowania przed Komisją, adekwatne nieformalne wystąpienia mogą być właściwą drogą i mogą zachęcić Komisję do podejmowania działań mających na celu rozwiązanie tego typu kwestii. Wytyczne zawierają zmodyfikowaną metodologię oceny ryzyka, która była przedmiotem dyskusji i licznych kontrowersji od ponad dwóch lat. W zmienionych wytycznych oczekuje się, że organy krajowe będą korzystać z metodologii jako narzędzia stałego systemu oceny ryzyka w każdym poszczególnym przypadku w przeciwieństwie do poprzednich wytycznych, które stanowiły dla władz krajowych tylko narzędzie pomocnicze i niewyczerpujące. W związku z tym organy krajowe będą teraz miały mniejszą elastyczność w podejściu do oceny ryzyka. Ocena ryzyka jako «wysokie» zgodnie z nową metodologią będzie powodowała wiele konsekwencji. Organys krajowe będą musiały rozważyć, czy nie jest konieczne podjęcie działania naprawczego, możliwie w trybie pilnym. Ponadto zgłoszenie takiej sytuacji do RAPEX spowoduje, że sprawa zostanie nagłośniona, a organy państw członkowskich UE będą zobligowane do rozstrzygnięcia, czy nie ma konieczności podjęcia działania na rynku w ich kraju. Będzie to także znacząca okoliczność przy dokonywaniu przez właściwy organ oceny, czy dana firma powinna zostać ukarana za wprowadzenie na rynek produktu niebezpiecznego”, <http://biznes.wieszjak.pl/wiadomosci/216718,2,Nowe-wytyczne-okreslajace-produkty-niebezpieczne-.html> [dostęp: 8.04.2012].

<sup>683</sup> Rozporządzenie Nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. L 31 z 1.02.2002, s. 1).

podjęcie szybkich i skoordynowanych działań w razie pojawienia się zagrożenia, jakie niesie ze sobą spożycie niebezpiecznej żywności. Należy jednak dodać, że obok żywności i środków żywienia zwierząt obejmuje ona także (baza) materiały i wyroby przeznaczone do kontaktu z żywnością.

Skuteczność systemu RASFF wynika z prostej struktury. Składa się on bowiem z punktu kontaktowego (tzw. członek sieci), który jest wyznaczony w każdym Państwie Członkowskim, Komisji Europejskiej i Urzędzie ds. Bezpieczeństwa Żywności<sup>684</sup> (EFSA).

W sytuacji, gdy członek sieci otrzyma informację związaną z istnieniem bezpośredniego lub pośredniego niebezpieczeństwa grożącego zdrowiu ludzkiemu, pochodzącego z produktów żywnościowych lub środków żywienia zwierząt, to taką informację, natychmiast przekazuje Komisji w ramach systemu wczesnego ostrzegania jako powiadomienie alarmowe<sup>685</sup> lub informacyjne<sup>686</sup>. Powiadomieniu towarzyszy szczegółowe wyjaśnienie o powodach działania podjętego przez właściwe władze Państwa Członkowskiego, z którego powiadomienie zostało wysłane. W ślad za tym, we właściwym czasie, przekazuje się uzupełniające informacje, w szczególności gdy środki, na których oparte jest powiadomienie są modyfikowane lub wycofane. Zadaniem Komisji w tym przypadku jest zweryfikowanie takiego powiadomienia i rozpowszechnienie go wśród pozostałych członków sieci<sup>687</sup> w jednej z czterech możliwych form: powiadomienie alarmowe; powiadomienie informacyjne; odrzucenie produktu na granicy<sup>688</sup>; powiadomienie typu NEWS<sup>689</sup>.

<sup>684</sup> Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności zajmuje się wydawaniem opinii naukowych, przez co wspiera Komisję i Państwa Członkowskie w szybkim i stosownym podjęciu działań na rzecz ochrony konsumentów.

<sup>685</sup> Powiadomienie alarmowe jest wysyłane, kiedy produkty stwarzają poważne zagrożenie na rynku oraz, gdy konieczne są szybkie działania podejmowane w innym kraju niż kraj powiadamiający. *The Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF). Annual Report 2010*, s. 12, [http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/index_en.htm) [dostęp: 8.04.2012].

<sup>686</sup> Powiadomienie informacyjne dotyczące produktów nie stwarzających bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia, nie wymaga szybkiego informowania, ponieważ produkty te nie dotarły na rynek lub nie są już na rynku (z innych Państw Członkowskich niż kraj powiadamiający), *The Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF). Annual Report 2010*, s. 12, [http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/index_en.htm) [dostęp: 8.04.2012].

<sup>687</sup> Zob. art. 50 wskazane rozporządzenia.

<sup>688</sup> Odrzucenie produktu na granicy „dotyczy dostaw żywności i pasz, które zostały zbadane i odrzucone na posterunku granicznym Unii Europejskiej z powodu uznania za stanowiące zagrożenie dla zdrowia konsumentów”, [http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/rasff\\_publications\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/rasff_publications_en.htm) [dostęp: 8.04.2012].

<sup>689</sup> „Wszelkie powiadomienia dotyczące bezpieczeństwa żywności oraz pasz, które nie zostały przesłane w formie powiadomienia alarmowego lub informacyjnego, a są uznane przez urzędy ds. kontroli żywności i pasz za godne uwagi, są przekazywane członkom w formie informacji opatrzonej nagłówkiem NEWS”, *ibidem*.

W Polsce podstawą funkcjonowania systemu RASFF jest ustawa o bezpieczeństwie żywności i żywienia<sup>690</sup>, która nakłada na Głównego Inspektora Sanitarnego obowiązek kierowania siecią tego systemu<sup>691</sup>. Chodzi tu oczywiście o Krajowy Punkt Kontaktowy<sup>692</sup>, który mieści się w Głównym Inspektoracie Sanitarnym. „W ramach tego systemu, zgodnie z procedurami zatwierdzonymi przez Głównego Inspektora Sanitarnego, do podejmowania działań zobowiązane są terenowe organy urzędowej kontroli, które informacje o produktach mogących stanowić zagrożenie dla zdrowia przekazują do Krajowego Punktu Kontaktowego, współpracującego z zespołem ekspertów dokonujących oceny ryzyka związanego z danym produktem”<sup>693</sup>. Następnie KPK podejmuje przewidziane procedurą odpowiednie działania wynikające z oceny ryzyka i wydaje decyzje o dalszym postępowaniu z produktem, a także powiadamia Komisję Europejską o stwierdzonych w kraju produktach żywnościowych i wyrobach przeznaczonych do kontaktu z żywnością, które mogą stanowić zagrożenie dla zdrowia konsumentów<sup>694</sup>. Informacje te są co tydzień publikowane przez KE w postaci listy zgłoszeń, która dostępna jest na stronie internetowej <https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/portal/index.cfm?event=notificationsList>.

Jak wynika z danych zamieszczonych pod wskazanym wyżej adresem, Polska od stycznia do marca 2012 r., zgłosiła trzy produkty zakwalifikowane jako niebezpieczne, tj. czajnik elektryczny wyprodukowany w Chinach, słodkie pomelo (pomarańcza) z Chin oraz proszek jajeczny z Polski. Zdecydowanie więcej produktów tego typu odnotowano

---

<sup>690</sup> Dz.U. z 2006 r., Nr 171, poz. 1225 ze zm.

<sup>691</sup> Ponadto Główny Inspektor Sanitarny:

- 1) prowadzi krajowy punkt kontaktowy systemu RASFF;
- 2) jest odpowiedzialny za funkcjonowanie krajowego punktu kontaktowego;
- 3) powiadamia Komisję Europejską o stwierdzonych przypadkach niebezpiecznej żywności oraz pasz.

<sup>692</sup> W ramach systemu RASFF funkcjonuje podpunkt krajowego punktu kontaktowego, o którym mowa w art. 13 ust. 1a ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej. Zgodnie z tym przepisem Główny Lekarz Weterynarii:

- 1) tworzy podpunkt krajowego punktu kontaktowego (PKPK) sieci systemu RASFF realizującego zadania, o których mowa w art. 3 ust. 2 pkt 8, i kieruje pracami tego podpunktu;
- 2) jest odpowiedzialny za zbieranie informacji dotyczących wszystkich stwierdzonych przypadków niebezpiecznej żywności pochodzenia roślinnego, zwierzęcego i pasz – w zakresie objętym kompetencjami Inspekcji Weterynaryjnej – i za przekazanie tych informacji do krajowego punktu kontaktowego sieci RASFF.

<sup>693</sup> <http://books.google.pl/books?id=GNv0LGmIbx8C&pg=PA601&lpg=PA601&dq=alarmy+RASFF&source=bl&ots=EzdAu3rEtS&sig=355AnpYuPELd0tuFfp8f2fBkLPM&hl=pl&sa=X&ei=jw-pqT4LoAsrP4Qsr-8y2CQ&ved=0CEcO6AEwAg#v=onepage&q=alarmy%20RASFF&f=false> [dostęp: 15.04.2012].

<sup>694</sup> *Ibidem*.

w czerwcu 2012 r. Jako przykład można podać: rodzynki z Iranu, żywność dietetyczną z Norwegii i Wielkiej Brytanii oraz nasiona rzepaku z Ukrainy.

W tym miejscu warto wspomnieć, że jedną z „głośnych” spraw, jaka pojawiła się (26 lutego 2012 r. ) na tle omawianego zagadnienia jest ta, która dotyczy wprowadzenia do obrotu soli przemysłowej jako soli spożywczej. Do marca działania, jakie podjęto w tym kierunku sprowadziły się do udzielenia przez Głównego Inspektora Sanitarnego odpowiedzi na temat zaistniałej sprawy Centralnemu Punktowi Kontaktowemu w KE<sup>695</sup>. Poinformowano, że Polska prokuratura od dnia 27.02.2012 r. prowadzi postępowanie w tej sprawie w stosunku do trzech firm. W dniu 02.03.2012 r. Centralny Punkt Kontaktowy systemu RASFF zaakceptował przekazaną informację i umieścił ją jako powiadomienie typu NEWS oraz zwrócił się z prośbą do KPK w GIS o przekazywanie bieżących informacji w tej sprawie<sup>696</sup>. Jak wynika z komunikatu GIS<sup>697</sup> „w przeprowadzonej przez niezależne jednostki naukowe oraz ekspertów naukowych, na podstawie wnikliwej analizy pełnej dokumentacji, w tym wyników badań przeprowadzonych przez biegłych ekspertów wyznaczonych przez Prokuraturę Okręgową w Poznaniu prowadzącą śledztwo w tej sprawie, ostatecznej ocenie ryzyka potwierdzony został brak bezpośredniego zagrożenia dla zdrowia ludzi związany z ewentualnym spożyciem środków spożywczych wyprodukowanych z użyciem soli wypadowej”<sup>698</sup>. Ze względu jednak na brak kompetencji Państwowej Inspekcji Handlowej do nadzoru jakości handlowej żywności i „wobec ostatecznej opinii ekspertów Główny Inspektor Sanitarny polecił organom Państwowej Inspekcji Sanitarnej przekazanie sprawy – Inspekcji jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych według jej kompetencji do dalszego prowadzenia”<sup>699</sup>.

Odnosząc się do powyższych uwag, dokonanych na tle omawianego systemu można stwierdzić, że odgrywa on ważną rolę w dziedzinie bezpieczeństwa produktów żywnościowych. Uzupełnia on bowiem inne działania podjęte zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym w celu zapewnienia wysokiego poziomu bezpieczeństwa konsumentów. Dzięki szybkiej wymianie informacji, system ten zapobiega incydentom w zakresie bezpieczeństwa żywności i pasz. Wobec czego stanowi dobre rozwiązanie podjęte na rzecz ochrony konsumentów.

<sup>695</sup> Pytanie zostało skierowane przez duński Punkt Kontaktowy do Centralnego Punktu Kontaktowego systemu RASFF KE w wyżej wskazanej sprawie. W następstwie tego KE zwróciła się z zapytaniem do GIS.

<sup>696</sup> <http://www.pis.gov.pl/?news=306> [dostęp: 15.04.2012].

<sup>697</sup> Komunikat GIS w sprawie wniosków o udzielenie informacji publicznej dotyczącej wprowadzenia do obrotu jako środka spożywczego soli o przeznaczeniu technicznym – stan na dzień 30.03.2012 r.

<sup>698</sup> *Ibidem*.

<sup>699</sup> *Ibidem*.

### 3.2. Wplyw dyrektywy 85/374 o odpowiedzialności za produkty wadliwe na sytuację konsumenta

Konsument jako słabszy uczestnik rynku, narażony jest na różne niebezpieczeństwa ze strony profesjonalisty. W obszarze interesującego nas zagadnienia chodzi głównie o produkty, które ze względu na brak wymaganych standardów mogą być wadliwe, a w konsekwencji stwarzające zagrożenie dla konsumentów. Aby producenci nie pozostawali w tej sferze bezkarni, na mocy przepisów dyrektywy 85/374<sup>700</sup>, konsumentom przyznano prawo do występowania z roszczeniem w razie wyrządzenia przez dany produkt szkody. Wypada jednak zauważyć, że zakres podmiotowy wskazanego aktu jest znacznie szerszy. Obejmuje on bowiem nie tylko osobę, która daną rzecz nabywa (konsument, nabywca), ale również każdą osobę poszkodowaną oddziaływaniem produktu np. domowników, sąsiadów, pracownika korzystającego z produktu w ramach świadczenia pracy czy osobę, która ukradła produkt<sup>701</sup>.

Jak wspomniałam już wcześniej, odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną przez produkt<sup>702</sup> wadliwy ponosi producent<sup>703</sup>. Z produktem takim mamy do czynienia, gdy nie zapewnia on bezpieczeństwa, jakiego osoba może oczekiwać, biorąc pod uwagę wszystkie okoliczności, a w szczególności: jego wygląd; sposób użycia; czas, w którym został on wprowadzony do obrotu. Należy przy tym mieć na uwadze, że w razie wystąpienia

<sup>700</sup> Dyrektywa Rady 85/372/EWG z dnia 25 lipca 1985 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich dotyczących odpowiedzialności za produkty wadliwe (Dz.U. L 210 z 7.08.1985, s. 29).

<sup>701</sup> E. Łętowska, *Europejskie prawo...*, s. 113 i cytowana tam literatura. Tytułem uzupełnienia warto dodać, że „dyrektywa w ogóle nie odwołuje się do pojęcia konsumenta (choć kilkakrotnie wymienia go w tekście preambuły jako synonim poszkodowanego, jakkolwiek nie ma wątpliwości, że – statystycznie – właśnie konsumenci najczęściej będą beneficjentami jej rozwiązań. Cechą wspólną dość pojemnego – jak widać – zakresu osób pozostających pod ochroną odpowiedzialności za produkt jest to, że nie występują one jako «aktywne» podmioty rynku, trudniące się umieszczeniem na nich towarów i usług. Natomiast te właśnie ostatnio wymienione podmioty są obciążone odpowiedzialnością za produkt niebezpieczny”, *ibidem*.

<sup>702</sup> Przez termin produkt należy rozumieć każdą rzecz ruchomą (dotyczy także energii elektrycznej, ale już nie atomowej) nawet będącą częścią składową innej rzeczy ruchomej lub nieruchomej (art. 2).

<sup>703</sup> Art. 3 ust. 1. „Producent” oznacza producenta produktu gotowego, producenta każdego surowca lub producenta części składowej i każdą osobę, która przedstawia się jako producent, umieszczając swą nazwę, znak handlowy lub inną wyróżniającą się cechę na produkcie.

ust. 2. Bez uszczerbku dla odpowiedzialności producenta każda osoba, która przywozi produkt do Wspólnoty (obecnie Unii – przyp. J.W.) w celu sprzedaży, najmu, leasingu albo jakiegokolwiek formy dystrybucji w toku swej działalności gospodarczej, uważana jest w rozumieniu niniejszej dyrektywy za producenta i odpowiada jak producent.

ust. 3. W przypadku gdy producenta nie można zidentyfikować, każdy dostawca produktu będzie traktowany jak jego producent, chyba że poinformuje osobę poszkodowaną w rozsądnym terminie o tożsamości producenta lub osoby, która dostarczyła mu produkt. To samo stosuje się w przypadku produktu przewożonego, jeżeli brak na nim wskazania tożsamości importera, określonego w ust. 2, nawet jeżeli nazwa producenta jest wskazana.

szkody<sup>704</sup>, to na poszkodowanym spoczywa ciężar jej udowodnienia, w tym także wady i związku przyczynowego między wadą a szkodą.

Producent ponosi odpowiedzialność za produkt na zasadzie ryzyka. Od zasady tej przewidziano jednak pewne odstępstwa pod warunkiem, że producent wykaże, iż:

- ✓ to nie on wprowadził produkt do obrotu;
- ✓ wada, która spowodowała szkodę, nie istniała w momencie wprowadzenia przez niego produktu do obrotu lub że wada powstała później;
- ✓ produkt nie został wyprodukowany dla celu gospodarczego;
- ✓ wada wynikała ze zgodności produktu z przepisami bezwzględnie wiążącymi wydanymi przez władze publiczne;
- ✓ stan wiedzy naukowej i technicznej w momencie wprowadzenia przez niego produktu do obrotu nie pozwalał na wykrycie istnienia wady (tzw. ryzyko postępu);
- ✓ w przypadku producenta części, wada jest spowodowana projektem produktu, w którym część została zamontowana lub wynika z instrukcji otrzymanych od producenta produktu.

Ponadto odpowiedzialność producenta może być ograniczona lub wyłączona, gdy szkoda jest spowodowana zarówno wadą w produkcie, jak i winą osoby poszkodowanej lub innej osoby, za którą osoba poszkodowana jest odpowiedzialna. Jak wynika z postanowień dyrektywy, uprawnienia przysługujące konsumentowi są czasowo ograniczone. Ma on bowiem 3 lata na dochodzenie roszczeń wynikających z zaistnienia szkody. Termin ten rozpoczyna się od dnia, w którym skarżący dowiedział się lub mógł dowiedzieć się o szkodzie, wadzie i tożsamości producenta. Nie można przy tym zapomnieć, że prawa osoby poszkodowanej wygasają po upływie 10 lat od wprowadzenia przez producenta produktu do obrotu<sup>705</sup>.

<sup>704</sup> „Szkoda” oznacza:

- a) szkodę spowodowaną przez śmierć lub przez uszkodzenie ciała;
- b) uszkodzenie lub zniszczenie każdej rzeczy innej niż produkt wadliwy o wartości powyżej 500 ECU, pod warunkiem, że rzecz ta:
  - i) jest zwykle przeznaczona do prywatnego użytku lub konsumpcji; i
  - ii) była używana przez osobę poszkodowaną głównie dla jej prywatnego użytku lub konsumpcji.

<sup>705</sup> W tym miejscu warto dodać tytułem uzupełnienia, że Trybunał w sprawie *Declan O'Byrne v. Sanofi* (z dnia 9 lutego 2006 r., C-127/04) wydał wyrok dotyczący pojęcia „wprowadzenia do obrotu”, o którym mowa w art. 11 niniejszej dyrektywy „i który stanowi punkt wyjścia dla okresu przedawnienia wystąpienia z powództwem o odszkodowanie z tytułu wadliwych produktów. Trybunał uściślił, że produkt jest wprowadzony do obrotu w momencie zakończenia procesu produkcji uruchomionej przez producenta i jego wejścia do procesu obrotu w stanie w jakim jest, w celu jego użytkowania bądź spożycia przez odbiorców. Ponadto w wyroku *Aventis Pasteur SA v. OB*. (z dnia 2 grudnia 2009 r., C-358/08) Trybunał uściślił swoją wykładnię art. 11 dyrektywy i orzekł, że artykuł ten należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się temu, aby uregulowanie krajowe, które zezwala na zmianę strony pozwanej w toku postępowania sądowego, było stosowane w taki sposób, który pozwala na wstąpienie, po upływie

Mając na względzie powyższe rozważania można stwierdzić, że dyrektywa 85/374 należy do najważniejszych elementów unijnego prawa ochrony konsumentów. Gwarantuje ona każdej poszkodowanej osobie możliwość dochodzenia roszczeń w razie doznania szkody przez produkt nie spełniający wymogów bezpieczeństwa. O jej skuteczności świadczy wzrastająca liczba postępowań roszczeniowych, wszczętych na podstawie krajowych przepisów ją implementujących (tak np. w Austrii, Niemczech, Francji, Włoszech, Hiszpanii i w Polsce)<sup>706</sup>. Wydaje się, że wzrastający wskaźnik tych postępowań spowodowany jest poprawą świadomości konsumentów oraz lepszym dostępem do informacji. Dzięki gwarancjom przewidzianym w postanowieniach niniejszej dyrektywy bezsprzeczne jest, że stwarza ona „parasol ochronny” konsumentom, a tym samym wpływa pozytywnie na ich sytuację w stosunku do silniejszej strony obrotu, a więc producenta. Nie będzie więc błędem stwierdzenie, że dyrektywa, o której mowa, jest elementem zapewniającym równowagę między ochroną konsumentów, a interesami producentów.

#### **4. Podsumowanie**

Jak wynika z przedstawionych rozważań, działania podejmowane w ramach motywu ochrony konsumenta przez informację mają szeroki zakres przedmiotowy. Obejmują swoim zasięgiem m.in. informacje o towarze, które powinny być określone w sposób zrozumiały i czytelny. Przejrzystość informacji w transakcjach handlowych jest więc warunkiem koniecznym do świadomego dokonywania wyboru przez konsumenta. W tym celu niezbędne jest, aby przedsiębiorcy przekazywali słabszym kontrahentom prawdziwą, kompletną i zrozumiałą informację.

Na tle dokonanej analizy rozwiązań unijnych i krajowych wynika, że w celu poprawy sytuacji konsumenta, potrzebne są zmiany legislacyjne. Aby więc zapewnić efektywność przyjmowanych rozwiązań prawnych, w pierwszej z wymienionych płaszczyzn dąży się do ujednoczenia regulacji we wszystkich Państwach Członkowskich. Następuje to poprzez zmiany w treści dyrektyw bądź zastąpienie ich formą rozporządzenia.

---

terminu w nim ustanowionego, «producenta» w rozumieniu art. 3 tej dyrektywy w miejsce strony pozwanej do postępowania sądowego wszczętego w tym terminie przeciwko innemu podmiotowi. Trybunał następnie dodał, że art. 11 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie temu, aby sąd krajowy uznał, iż w postępowaniu sądowym wszczętym w terminie w nim ustanowionym przeciwko spółce zależnej w 100% od «producenta» w rozumieniu art. 3 ust. 1 dyrektywy 85/374 producent może wstąpić w miejsce tej spółki, w przypadku gdy sąd stwierdzi, że wprowadzenie do obrotu danego produktu zostało w rzeczywistości dokonane przez producenta”, Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Bruksela, dnia 8.09.2011 KOM (2011) 547 wersja ostateczna, s. 5–6.

<sup>706</sup> *Ibidem*, s. 4.

Zmiany o których mowa, nakładają na przedsiębiorców liczne obowiązki w zakresie etykietowania towarów, a także wymogi odnoszące się do elementów reklamy.

Jak wynika z przeprowadzonej analizy raportów kontroli Inspekcji Handlowej zarówno jakość, jak i oznakowanie produktów żywnościowych i kosmetycznych uległy zdecydowanej poprawie. W osiągnięciu zadowolających efektów istotną rolę przypisuje się regulacjom prawnym poświęconym bezpieczeństwu produktów, które przyczyniają się do zapewnienia skutecznego nadzoru nad rynkiem oraz zagwarantowania wysokiego poziomu ochrony zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów. Niewątpliwie do osiągnięcia tego celu przyczyniają się także systemy informacyjne, tj. EHLASS, RAPEX i RASFF.

Podsumowując, można stwierdzić, że obecny motyw ochrony konsumenta przez informację w zakresie etykietowania towarów stanowi dobre rozwiązanie dla tego podmiotu. Wynika to z:

- realizacji konstytucyjnego prawa konsumenta do informacji,
- przezwyciężania asymetrii informacyjnych,
- zapewnienia ochrony zdrowia konsumenta,
- realizacji działań o charakterze informacyjno-edukacyjnym.



## ROZDZIAŁ V

# Prawo konsumenta do informacji w prawie umów na przykładzie unijnych i krajowych rozwiązań

Deficyt informacji występujący po stronie konsumentów, brak odpowiedniej wiedzy – zarówno prawnej, ekonomicznej, jak i technicznej – o zasadach i warunkach, na jakich oferowane są przez przedsiębiorców określone towary i usługi, prowadzi do zachwiania równowagi kontraktowej stron obrotu gospodarczego<sup>707</sup>. To z kolei sprzyja szerzeniu się zjawiska nieuczciwych praktyk rynkowych, które w jeszcze większym stopniu pogłębiają asymetrie informacyjne. Aby skutecznie przeciwdziałać takim sytuacjom na szczeblu unijnym, jak i krajowym podjęto działania w sferze legislacyjnej. Ich urzeczywistnieniem są liczne akty prawne poświęcone prawu konsumenta do informacji. Trzeba jednak mieć na uwadze, że wraz z ewolucją polityki konsumenckiej zagadnienie, o którym mowa „przybrało” jeszcze bardziej na znaczeniu. Przesądza o tym dominujący motyw „ochrony konsumenta przez informację”, który stał się jednym z głównych założeń planu działania na lata 2007–2013.

W oparciu o wskazany paradygmat dochodzi do wielu zmian w obecnie obowiązujących przepisach, które dotyczą określonych kategorii umów. Owe zmiany poszerzają przede wszystkim listę informacji, jakie mają być przekazane konsumentowi, a także nakładają na przedsiębiorców sankcje w razie naruszenia ciążących na nich obowiązków. Ze względu na obszerny zakres tego zagadnienia, niniejsze rozważania ograniczę do umów z udziałem konsumentów, tyle że wyróżniających się z uwagi na odmienny sposób ich zawierania (umowy zawierane poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość). W celu wskazania działań i sposobów podjętych w sferze legislacyjnej, nieunikniona jest tu analiza odpowiednich przepisów prawa, które sytuują prawo konsumenta do informacji.

Warunkiem koniecznym do realizacji kluczowego dla tych rozważań prawa jest to, aby w zależności od rodzaju dokonywanej transakcji, przekazywana konsumentowi informacja była pełna, zrozumiała, rzetelna i prawdziwa. Innymi słowy, chodzi tu o zasadę transparentności, która stanowi kolejny przedmiot rozważań. Z uwagi na wspomniany

---

<sup>707</sup> Zob. Polityka Konsumencka na lata 2010–2013, [www.uokik.gov.pl](http://www.uokik.gov.pl) [dostęp: 17.04.2012].

już wyżej paradygmat „ochrony konsumenta przez informację” możemy łatwo zauważyć, że to właśnie z nim powiązana jest wskazana zasada. Oczywiście nie jest to nowe rozwiązanie, obowiązek bowiem informowania słabszego partnera we wskazany wyżej sposób jest cechą ogólną prawa umów i wynika z obowiązku lojalnego kontraktowania. Nie ulega jednak wątpliwości, że na skutek przyjętego założenia (tj. ochrony przez informację) wymóg transparentności jest bardziej widoczny w przepisach prawa. Wobec tego na przykładzie wybranych szczegółowych rozwiązań prawnych, odnoszących się do informowania konsumentów, wyjaśnię użyte w nich materialnoprawne kryteria oceny informacji. Przedstawienie tego zagadnienia pozwoli dopiero na wyrażenie opinii co do skuteczności przyjętych rozwiązań prawnych.

## **1. Umowy zawierane poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość**

### **1.1. Miejsce zawierania umowy jako główne źródło zagrożenia dla konsumenta**

Nie ulega wątpliwości, że w dążeniu do osiągnięcia zysku przedsiębiorcy stosują techniki marketingowe, które wykorzystywane są w różnych miejscach lub za pośrednictwem różnorodnych środków porozumiewania się na odległość (bez jednoczesnej obecności obu stron). W konsekwencji metody te przyczyniają się do zawarcia umowy w nietypowych dla konsumenta okolicznościach. Mowa tu o dwóch rodzajach umów to znaczy takich, do jakich można przystąpić poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość. Bezsprzeczne jednak jest, że każdy z tych sposobów zawierania transakcji stwarza zagrożenie dla konsumenta, zwłaszcza w sferze interesów ekonomicznych i w sferze prywatności<sup>708</sup>. Nie trzeba długo szukać argumentów, aby odzwierciedlić ten problem.

W przypadku umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa „agresywność oferty uwidacznia się na skutek występowania z nią w miejscach, gdzie konsument nie liczy się z jej pojawieniem, nietypowych dla prowadzenia działalności gospodarczej: spotkania promocyjne, objazdy, publiczne prezentacje, wizyty w domu i miejscu pracy konsumenta, nagabywanie na ulicy<sup>709</sup>. Powoduje to dezorientację tego podmiotu, brak

<sup>708</sup> Patrz rozdział III.

<sup>709</sup> W warunkach polskich okazało się, że okazją do zawierania takich umów mogą być specjalnie organizowane pielgrzymki do miejsc kultu religijnego. E. Łętowska, *Prawo umów...*, s. 261.

możliwości podjęcia przemyślanej decyzji, brak porównania i oceny ofert dostępnych na rynku, a także niedobór informacji zwłaszcza co do osoby kontrahenta<sup>710</sup>.

Z kolei przy umowach zawieranych na odległość, zagrożenia dla słabszego uczestnika obrotu gospodarczego związane są głównie z deficytem informacji o przedsiębiorcy, przedmiocie umowy oraz brakiem możliwości obejrzenia i sprawdzenia towaru w chwili zawierania czynności prawnej<sup>711</sup>.

Jak się okazuje, umowy zawierane poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość stanowią poważniejsze zagrożenie dla interesów ekonomicznych i prywatności konsumentów, aniżeli umowy zawierane w tradycyjny sposób<sup>712</sup>. Nie ma w tym nic zaskakującego, skoro podmiot ten działa pod wpływem emocji i przez to ulega bardzo łatwo manipulacji przedsiębiorcy. Wydaje się, że najczęściej następuje to przy umowach zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa, głównie w domu konsumenta, w mniejszym stopniu bowiem dostrzega on ryzyko, jest mniej czujny i mniej racjonalny w podejmowaniu decyzji<sup>713</sup>. Szczególnie sytuacje takie mają miejsce z udziałem osób starszych, które w większości przypadków nie zdają sobie sprawy z ewentualnych konsekwencji dokonania czynności prawnej. Zdecydowanie większy problem pojawia się wówczas, gdy osoby starsze w obawie przed dziećmi czy wnukami nie powiedzą im (bądź uczynią to w odległym czasie), że zawarły tego typu umowę. W takiej sytuacji nie mając wiedzy na temat przysługujących im praw, często jest tak, że osoby te zakupują dany towar, który *de facto* jest niepotrzebny i płacą za niego najczęściej w ratach po uprzednim udzieleniu kredytu. Nie ulega więc wątpliwości, że tego typu kontakty handlowe negatywnie wpływają na sytuację konsumenta. Do tego stanu przyczynia się także niewystarczająca wiedza na temat oferowanego produktu lub usługi, a także ograniczone możliwości porównania innych ofert, które mogą być bardziej atrakcyjne. Przy umowach zawieranych na odległość skutki są identyczne. Trzeba więc zdawać sobie sprawę z ewentualnych konsekwencji, które mogą nas spotkać w razie pochopnego przystąpienia do kontraktu. Nie bez przyczyny więc na przedsiębiorców nakładane są różnego rodzaju obowiązki informacyjne, a konsumentom przyznawane określone uprawnienia np. prawo odstąpienia od umowy. Ich omówienie nastąpi w kolejnych punktach monografii.

---

<sup>710</sup> M. Jagielska, *Umowy zawierane poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość*, MPraw. 2000, nr 9, s. 559.

<sup>711</sup> W. Baranowska, *Instrumenty ochrony konsumenta w dyrektywie 97/7/WE o umowach zawieranych na odległość*, MPrawn. 2009, nr 4, s. 210.

<sup>712</sup> Zob. A. Krawczyk, *Ochrona ekonomicznych interesów konsumenta w umowach zawieranych na odległość*, RPravn. 2006, nr 4, s. 58–63.

<sup>713</sup> P. Mikłaszewicz, *Obowiązki informacyjne...*, s. 247.

## 1.2. Prawo konsumenta do informacji w umowach zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa

### 1.2.1. Prawo konsumenta do informacji w dyrektywie 85/577 o umowach zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa

Informacja i dostęp do niej stanowi cenne „dobro” dla każdego nas, zwłaszcza gdy mówimy o relacjach zachodzących pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem. Szczególnie istotne znaczenie ma ona dla drugiego ze wskazanych podmiotów obrotu gospodarczego. Wynika to głównie z jego słabszej pozycji, na którą niewątpliwie ma wpływ wiele wskazanych już wcześniej okoliczności. Ze względu na różnego rodzaju zagrożenia osłabiające i jednocześnie zakłócające równowagę konsumenta w relacji z przedsiębiorcą, na tego ostatniego nałożono pewne obowiązki informacyjne, które mają na celu odpowiednio zabezpieczyć interesy konsumenta.

Wśród szerokiej gamy przepisów odnoszących się do tego zagadnienia warto zwrócić uwagę na dyrektywę 85/577/EWG o umowach zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa<sup>714</sup>, która do podstawowych instrumentów prawnych przysługujących konsumentowi zalicza prawo odstąpienia od umowy. Czynność ta może nastąpić w terminie nie krótszym niż siedem dni od momentu zawiadomienia konsumenta o tym uprawnieniu. Aby stało się to jednak możliwe, przedsiębiorca zobowiązany jest zawiadomić słabszego kontrahenta na piśmie o przysługującym mu prawie odstąpienia od umowy

<sup>714</sup> Dyrektywa Rady 85/577/EWG z dnia 20 grudnia 1985 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do umów zawartych poza lokalem przedsiębiorstwa (Dz.Urz. WE L 372 z dnia 31 grudnia 1985 r., s. 31). Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do umów zawieranych w trakcie zorganizowanego przez przedsiębiorcę wyjazdu poza lokal przedsiębiorstwa; w trakcie odwiedzin przedsiębiorcy w domu konsumenta lub w domu innego konsumenta; w miejscu pracy konsumenta; do umów o dostawę towarów i świadczenie usług innych niż te, w związku z którymi konsument zamówił odwiedziny przedsiębiorcy (art. 1). Należy także dodać, że przepisów dyrektywy nie stosuje się do:

- a) umów o prace budowlane, umów sprzedaży i najmu nieruchomości (w zakresie niniejszej dyrektywy wchodzi umowy o dostawę towarów w celu ich włączenia do nieruchomości lub umowy remontowe nieruchomości);
- b) umów o dostawę środków spożywczych lub innych produktów przeznaczonych do bieżącego spożycia w gospodarstwie domowym i dostarczanych regularnie przez sprzedawcę do miejsca zamieszkania;
- c) umów o dostawę towarów i świadczenie usług, jeśli spełnione są trzy następujące warunki:
  - i) umowa jest zawarta na podstawie katalogu przedsiębiorcy, z którego treścią konsument ma sposobność zapoznania się pod nieobecność przedstawiciela przedsiębiorcy;
  - ii) istnieje zamiar dalszego utrzymywania kontaktów między reprezentantem przedsiębiorcy a konsumentem w związku z tą lub ewentualną transakcją;
  - iii) zarówno katalog, jak i umowa w jasny sposób informują konsumenta o przysługującym mu prawie do zwrotu towaru dostawcy w okresie nie krótszym niż 7 dni od jego otrzymania lub prawie do odstąpienia od umowy w tym okresie bez żadnych zobowiązań innych niż zobowiązanie należytego dbania o te towary;
- d) umów ubezpieczeniowych;
- e) umów dotyczących papierów wartościowych.

oraz podać nazwisko i adres osoby, wobec której można dochodzić tego prawa. Ponadto niezbędne jest określenie daty zawarcia umowy i wszelkich danych umożliwiających jej identyfikację<sup>715</sup>. „Jak widać, nie są to dane dotyczące samego przedmiotu transakcji”<sup>716</sup>, w dodatku nie muszą być przekazywane z odpowiednim wyprzedzeniem przed zawarciem umowy – wystarczy, jeśli profesjonalista dostarczy je konsumentowi w momencie zawarcia umowy lub złożenia oferty przez konsumenta (art. 4 pkt a, b i c)<sup>717</sup>.

Ważne z punktu widzenia słabszego uczestnika rynku jest również rozwiązanie, na podstawie którego po odstąpieniu od umowy zostaje on zwolniony z wszelkich zobowiązań wynikających z jej zawarcia. Należy przy tym pamiętać, że w świetle art. 7 dyrektywy, skutki prawne takiego odstąpienia regulują krajowe przepisy prawne, które nie mogą dopuszczać powstania odpowiedzialności cywilnej słabszego podmiotu (np. kary umownej)<sup>718</sup> w razie skorzystania ze wskazanego uprawnienia.

Uchybienie wskazanym wyżej obowiązkom informacyjnym skutkuje nałożeniem na przedsiębiorców sankcji w postaci wydłużenia terminu na odstąpienie konsumenta od umowy. Niezależnie od tej konsekwencji, Państwowemu Członkowskim przyznano możliwość ustanowienia innych właściwych środków ochrony konsumentów w przypadku niedostarczenia im wymaganych w niniejszej dyrektywie informacji<sup>719</sup>.

Konsument jako najsłabsze „ogniwo łańcucha gospodarczego” narażony jest na wiele niedogodności występujących na rynku. Nie dziwi więc, że już od samego początku kształtowania się polityki konsumenckiej kluczowe znaczenie przypisywano informacji. To dzięki niej możemy dokonywać wielu wyborów i podejmować właściwe decyzje. Konieczne jednak w tym wszystkim jest, aby kierowane do nas informacje były zrozumiałe, kompletne i prawdziwe. Wydaje się, że osiągnięcie takiego stanu jest możliwe, kiedy przedsiębiorcy uczciwie będą traktować swojego kontrahenta. Ze względu na obecną sytuację, jaka występuje na rynku – „towar goni za pieniądzem” – nie zawsze można liczyć na profesjonalne zachowanie silniejszego partnera. To z kolei oznacza konieczność wprowadzenia pewnych sankcji, które mają być „bodźcem” dla przedsiębiorcy. W obszarze omawianego zagadnienia możemy dostrzec, że obowiązki informacyjne profesjonalnych podmiotów zostały powiązane z bardzo ważnym instrumentem

---

<sup>715</sup> Por. M. Hładyszewski, *Umowy zawierane poza lokalem przedsiębiorstwa*, [w:] *Europejskie prawo konsumenckie a prawo polskie*, pod red. E. Nowińskiej i P. Cybuli, Kraków 2005, s. 112–113.

<sup>716</sup> W pewnym zakresie o przedmiocie transakcji informują dane umożliwiające identyfikację umowy. Dane te mają jednak przede wszystkim służyć zapewnieniu możliwości korzystania przez konsumenta z uprawnienia do odstąpienia od umowy.

<sup>717</sup> P. Mikłaszewicz, *op.cit.*, s. 251.

<sup>718</sup> Zob. wyrok ETS z dnia 22 kwietnia 1999 r., w sprawie C-423/97 *Travel Vac*, pkt 58 i 59.

<sup>719</sup> Zob. art. 4 dyrektywy.

prawnym, którym jest możliwość odstąpienia konsumenta od umowy<sup>720</sup>. Mamy tu więc wyraźnie wskazany przykład sankcji, który wydaje się być dobrym rozwiązaniem. Na tle tych spostrzeżeń można stwierdzić, że niniejsza dyrektywa w dostateczny sposób chroni ekonomiczne interesy konsumentów. Wzmacnia ona bowiem ich pozycję na skutek zagwarantowanego im prawa odstąpienia od umowy bez jednoczesnego ponoszenia odpowiedzialności cywilnej. Zdecydowanie – co wymaga w tym miejscu szczególnego podkreślenia – sytuacja konsumenta ulegnie jeszcze większej poprawie na skutek zmian, jakich dokonano na szczeblu unijnym. Mowa tu o nowej dyrektywie 2011/83/UE<sup>721</sup>, która weszła w życie, lecz uchyla przepisy obecnej dyrektywy 85/577 z dniem 13 czerwca 2014 r.<sup>722</sup> Wskazany akt wtórny prawa unijnego określa standardowe przepisy dotyczące wspólnych aspektów umów – w tym przypadku – zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa, a także rezygnuje z zasady harmonizacji minimalnej, przyjętej między innymi w obowiązującej jeszcze dyrektywie 85/577.

Problematyce, o której mowa poświęcono odrębny rozdział, to jest III, w którym zwrócono uwagę na wymogi informacyjne, jakie mają zostać spełnione zanim konsument zostanie związany umową lub jakąkolwiek ofertą w tym zakresie. Ważne przy tym jest, aby przedsiębiorca udzielił słabszemu podmiotowi wymienionych w art. 6<sup>723</sup> informacji w sposób jasny i zrozumiały, na papierze lub innym trwałym nośniku. W tym ostatnim przypadku wymagana jest uprzednia zgoda konsumenta. W porównaniu z obecną

<sup>720</sup> P. Mikłaszewicz, *op.cit.*, s. 251.

<sup>721</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z dnia 25 października 2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 64).

<sup>722</sup> Państwa Członkowskie mają czas do dnia 13 grudnia 2013 r. na przyjęcie i opublikowanie przepisów implementujących dyrektywę 2011/83/UE.

<sup>723</sup> Ze względu na obszerny katalog informacji wymienionych w art. 6 wskażę jedynie wybrane przykłady, do których zalicza się:

- ✓ główne cechy towarów lub usług;
- ✓ dane identyfikujące przedsiębiorcę, na przykład firma przedsiębiorcy;
- ✓ pełny adres pocztowy, pod którym przedsiębiorca prowadzi przedsiębiorstwo, numer telefonu i faksu przedsiębiorcy oraz jego adres e-mail, o ile jest dostępny, aby umożliwić konsumentowi szybkie skontaktowanie się z przedsiębiorcą i skuteczne porozumienie się z nim oraz w przypadku gdy ma to zastosowanie, pełny adres pocztowy i dane identyfikujące przedsiębiorcę, w którego imieniu działa;
- ✓ w przypadku gdy istnieje prawo odstąpienia od umowy – warunki, terminy oraz procedury korzystania z tego prawa zgodnie z art. 11 ust. 1, a także wzór formularza odstąpienia od umowy zawarty w załączniku I część B;
- ✓ w przypadku gdy ma to zastosowanie – informacja, że konsument będzie musiał ponieść koszty zwrotu towarów w przypadku odstąpienia od umowy;
- ✓ w przypadku gdy ma to zastosowanie – możliwość skorzystania z pozasądowych mechanizmów rozpatrywania reklamacji i dochodzenia roszczeń, którym podlega przedsiębiorca oraz możliwość dostępu do tych procedur.

dyrektywą, nowe rozwiązania są korzystniejsze nie tylko pod wskazanym wyżej względem, ale również jeśli idzie o możliwość odstąpienia od umowy. Termin ten zostanie zwiększony o kolejne siedem dni. W przypadku zaś, gdy przedsiębiorca zaniecha swoich obowiązków i nie poinformuje konsumenta o przysługującym mu prawie odstąpienia, to wówczas czas na dokonanie takiej czynności upłynie po 12 miesiącach od zakończenia początkowego okresu na odstąpienie od umowy, określonego zgodnie z art. 9 ust. 2.

Nowa dyrektywa, co wydaje się być dobrym rozwiązaniem, określa obowiązki przedsiębiorcy<sup>724</sup> i konsumenta<sup>725</sup> w przypadku odstąpienia od umowy. Zdecydowanie

---

<sup>724</sup> Chodzi tu o:

- ✓ zwrócenie przez przedsiębiorcę wszystkich płatności otrzymanych od konsumenta – nie później niż w terminie 14 dni od dnia, w którym został on poinformowany o decyzji konsumenta o odstąpieniu od umowy;
- ✓ dokonanie zwrotu, o którym mowa powyżej przy użyciu takich samych środków płatniczych, jakie zostały użyte przez konsumenta w początkowej transakcji, chyba że konsument w sposób wyraźny zgodzi się na inne rozwiązanie i pod warunkiem, że konsument nie poniesie żadnych kosztów w związku z takim zwrotem;
- ✓ w przypadku, gdy konsument wyraźnie wybrał sposób dostarczenia inny niż tańszy standardowy sposób dostarczenia oferowany przez przedsiębiorcę, przedsiębiorca nie jest zobowiązany do zwrotu dodatkowych kosztów;
- ✓ w odniesieniu do umów sprzedaży, o ile przedsiębiorca nie zaproponował, że sam odbierze towary, może on wstrzymać się ze zwrotem kwot otrzymanych od konsumenta do czasu otrzymania towarów z powrotem lub dostarczenia przez konsumenta dowodu ich odesłania, w zależności od tego, które zdarzenie nastąpi wcześniej.

<sup>725</sup> Obowiązki konsumenta w przypadku odstąpienia od umowy są następujące:

- ✓ odesłanie – o ile przedsiębiorca nie zaproponował, że sam odbierze – towaru lub przekazanie go przedsiębiorcy lub osobie upoważnionej przez przedsiębiorcę do odbioru towaru, bez zbędnej zwłoki, a w każdym razie nie później niż 14 dni od dnia, w którym poinformował przedsiębiorcę o swojej decyzji o odstąpieniu od umowy zgodnie z art. 11. Termin zostaje zachowany, jeżeli konsument odeśle towar przed wygaśnięciem okresu 14 dni;
- ✓ poniesienie tylko bezpośrednich kosztów zwrotu towarów, chyba że przedsiębiorca zgodził się je ponieść lub nie poinformował konsumenta, że musi on ponieść koszty. W przypadku umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa, gdy towary zostały dostarczone do miejsca zamieszkania konsumenta w momencie zawarcia umowy, przedsiębiorca odbiera towary na swój koszt, jeżeli, ze względu na ich charakter, nie można tych towarów w zwykłym trybie odesłać pocztą;
- ✓ ponoszenie odpowiedzialności tylko za wszelkie zmniejszenie wartości towarów wynikające z obchodzenia się z towarami w sposób inny niż konieczny do stwierdzenia charakteru, cech i funkcjonowania towarów. Konsument w żadnym przypadku nie odpowiada za zmniejszenie wartości towarów w przypadku gdy przedsiębiorca nie poinformował go o prawie odstąpienia od umowy zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. h);
- ✓ zapłacenie przedsiębiorcy kwoty – w przypadku zgłoszenia żądania zgodnie z art. 7 ust. 3 lub art. 8 ust. 8 – która jest proporcjonalna do zakresu świadczeń spełnionych do chwili, w której konsument poinformował przedsiębiorcę o skorzystaniu z prawa odstąpienia od umowy, w porównaniu z całym zakresem umowy. Proporcjonalna kwota, którą konsument ma zapłacić przedsiębiorcy jest obliczana na podstawie łącznej ceny uzgodnionej w umowie. Jeżeli łączna cena jest nadmierna, proporcjonalna kwota obliczana jest na podstawie wartości rynkowej spełnionych świadczeń.

Art. 7 ust. 3 odnosi się do przypadku, gdy konsument chce, aby świadczenie usług lub dostarczenie wody, gazu, energii elektrycznej, w przypadku gdy nie są one wystawione na sprzedaż w ograniczonej objętości lub w ustalonej ilości lub dostarczenie centralnego ogrzewania, rozpoczęły się w okresie na

szerzej niż to jest w obecnym stanie prawnym, prawodawca unijny podszedł do tego zagadnienia. Dzięki jednolitej regulacji, jaka ma obowiązywać w ustawodawstwach wszystkich Państwach Członkowskich, wyeliminowane zostaną niespójności oraz luki w prawie, które występują w tym obszarze. Na tle tych spostrzeżeń można więc dostrzec, że prawodawstwo unijne nieustannie podąża w kierunku ochrony konsumenta. Działania te mają na celu przyczynić się do wzmocnienia pozycji słabszego podmiotu m.in. poprzez rzetelne informowanie, które urzeczywistniane jest za pomocą przyjętej strategii „ochrony konsumenta przez informację”.

### **1.2.2. Regulacje krajowe prawa konsumenta do informacji w umowach zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa**

W polskim porządku prawnym zagadnienie związane z umowami zawieranymi poza lokalem przedsiębiorstwa regulowane jest ustawą z dnia 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny<sup>726</sup>. Ustawa ta została przyjęta w drodze harmonizacji minimalnej, a to oznacza, że Państwa Członkowskie miały zapewnioną swobodę w doborze środków służących realizacji określonych przez siebie zadań.

Biorąc pod uwagę rozwiązania krajowe<sup>727</sup>, należy wskazać, że w porównaniu z dyrektywą 85/577 są one bardziej rozbudowane, jeśli idzie o kwestie informacyjne. Świadczy to dobrze o ustawodawcy zwykłym, który dostrzegł potrzebę ochrony konsumenta i dlatego też nałożył na przedsiębiorców dodatkowe obowiązki informacyjne. Zgodnie z postanowieniami ustawy uznano, że przedsiębiorca przed zawarciem umowy powinien okazać konsumentowi dokument potwierdzający prowadzenie działalności gospodarczej, dokument tożsamości oraz dokument potwierdzający umocowanie osoby zawierającej umowę w imieniu przedsiębiorcy. Ponadto konsument powinien być poinformowany na piśmie o prawie odstąpienia od umowy w terminie określonym ustawą. Aby prawidłowo wywiązać się z obowiązków informacyjnych, profesjonalista zobowiązany jest wręczyć słabszemu podmiotowi wzór oświadczenia o odstąpieniu z oznaczeniem swojego imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresem zamieszkania (siedziby). Niezbędne jest także przekazanie słabszemu kontrahentowi pisemnego potwierdzenia zawarcia umowy, stwierdzającego jej datę i rodzaj oraz przedmiot świadczenia i cenę.

---

odstąpienie od umowy przewidzianym w art. 9 ust. 2, przedsiębiorca wymaga od konsumenta zgłoszenia takiego wyraźnego żądania na trwałym nośniku.

<sup>726</sup> Dz.U. z 2000 r., Nr 22, poz. 271 ze zm.

<sup>727</sup> Por. R. Golat, *Umowy zawierane poza lokalem przedsiębiorstwa*, „Gazeta Prawna” 2001, nr 94, s. 22.



Jak się okazuje, ustawodawca skorzystał również z możliwości zwiększenia terminu na odstąpienie konsumenta od umowy, który wynosi 10 dni od dnia jej zawarcia<sup>728</sup>. Rozwiązanie to jest jak najbardziej dobre dla wskazanego podmiotu, ma on bowiem wydłużony czas o dodatkowe 3 dni na przemyślenie swojego zakupu i ewentualne odstąpienie od uprzednio dokonanej czynności prawnej. Ważne przy tym jest, że do zachowania tego terminu wystarczy wysłanie oświadczenia przed jego upływem. Ustawa, podobnie jak dyrektywa, gwarantuje słabszemu podmiotowi wydłużenie terminu na odstąpienie od umowy w przypadku nie poinformowania go przez przedsiębiorcę na piśmie o tym uprawnieniu. W takim wypadku konsument może wycofać się z uprzednio dokonanej transakcji w terminie 10 dni od uzyskania informacji o przysługującym mu do tego prawie. Jedynym wyjątkiem przewidującym brak takiej możliwości jest sytuacja, gdy od wykonania umowy upłynęło 3 miesiące, a podmiot ten nie został poinformowany na piśmie o przysługującym mu uprawnieniu<sup>729</sup>.

Skutkiem odstąpienia od umowy jest uznanie jej za niezawartą, natomiast konsument jest zwolniony z wszelkich zobowiązań. Jak wynika z treści art. 2 ust. 3, ustawodawca określił w nim obowiązek restytucji, to bowiem co strony świadczyły, ulega zwrotowi w stanie niezmienionym, chyba że zmiana była konieczna w granicach zwykłego zarządu. Zwrot powinien nastąpić niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 14 dni. W przypadku zaś, gdy konsument dokonał jakichkolwiek przedpłat, należą się od nich odsetki ustawowe od daty dokonania przedpłaty<sup>730</sup>.

Podsumowując rozważania poświęcone problematyce prawnej regulacji umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa w polskim porządku prawnym, można stwierdzić, że służą one poprawie sytuacji konsumenta jako słabszego uczestnika rynku. Przesądza o tym co najmniej kilka względów. Po pierwsze, dążenie do wyrównania asymetrii informacyjnych przede wszystkim poprzez realizację zasady transparentności (przejrzystości) informacji, a także poprzez nałożenie na przedsiębiorców obowiązków informacyjnych. Po drugie, zagwarantowanie konsumentowi prawa do namysłu wraz z możliwością odstąpienia od umowy we wskazanym wyżej terminie. Po trzecie, wzmocnienie bezpieczeństwa ekonomicznego konsumenta i umożliwienie lepszej oceny jakości i konkurencyjności oferty profesjonalisty<sup>731</sup>. Po czwarte, dążenie do ochrony prywatności konsumenta.

---

<sup>728</sup> Zob. M. Bączyk, *Dziesięć dni czy mniej?*, Pr. Bank. 2001, nr 3, s. 83.

<sup>729</sup> M. Hładyszewski, *op.cit.*, s. 120.

<sup>730</sup> Zob. E. Łętowska, *Prawo umów...*, s. 268.

<sup>731</sup> P. Mikłaszewicz, *op.cit.*, s. 258.

### 1.3. Prawo konsumenta do informacji w umowach zawieranych na odległość

#### 1.3.1. Prawo konsumenta do informacji w dyrektywie 97/7 o umowach zawieranych na odległość

Rozwój nowoczesnych technologii i związane z tym udoskonalanie procesów komunikowania się doprowadziło do upowszechniania nabywania towarów i usług za pomocą różnorodnych środków, takich jak Internet, telefon, wizjofon, telefaks, etc. Patrząc na ten aspekt z punktu widzenia konsumenta, okazuje się, że możliwość zawierania umów na odległość ma swoje zalety, jak i wady. Do tych pierwszych zalicza się dostęp do towarów i usług w innym Państwie Członkowskim na takich samych warunkach, jakie mają obywatele tego państwa. Z kolei do tych drugich, brak bezpośredniego kontaktu z przedsiębiorcą, a także uniemożliwienie obejrzenia i sprawdzenia zamawianego towaru. Ze względu na ewentualne zagrożenia, jakie mogą mieć miejsce przy zawieraniu tego typu umów na szczeblu unijnym, podjęto działania w sferze legislacyjnej, które w ostateczności doprowadziły do uchwalenia dyrektywy 97/7 o umowach zawieranych na odległość<sup>732</sup>.

Wskazana dyrektywa gwarantuje ochronę ekonomicznych interesów konsumentów za pomocą dwóch instrumentów, do których zalicza się obowiązki informacyjne przedsiębiorców oraz prawo konsumenta do odstąpienia od umowy. Odnosząc się do pierwszego ze wskazanych rozwiązań, należy zwrócić uwagę na art. 4, w którym prawodawca unijny wymienił informacje, jakie mają być przekazane słabszemu podmiotowi na etapie przedkontraktowym. Zalicza się do nich: tożsamość dostawcy, a w przypadku umów wymagających zapłaty z góry także jego adres<sup>733</sup>; podstawowe cechy towaru lub usługi;

<sup>732</sup> Dyrektywa 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 maja 1997 r. w sprawie ochrony konsumentów w przypadku umów zawieranych na odległość (Dz.U. L 144 z 4.06.1997, s. 19 ze zm.). Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do umów: o świadczenie usług finansowych na odległość; zawieranych przy wykorzystaniu automatów sprzedających bądź zautomatyzowanych lokali handlowych; zawieranych z operatorami telekomunikacji przy wykorzystaniu publicznych automatów telefonicznych; dotyczących budowy i sprzedaży mienia nieruchomego lub odnoszących się do innych praw związanych z mieniem ruchomym, z wyjątkiem najmu; zawieranych podczas licytacji. Ponadto art. 4–6 i art. 7 ust. 1 nie mają zastosowania do: umów na dostawy środków spożywczych, napojów lub innych towarów przeznaczonych do codziennego użytku dostarczanych do miejsca zamieszkania, pobytu lub pracy przez regularne firmy dostawcze; umów na świadczenie usług w zakresie zakwaterowania, transportu, gastronomii lub wypoczynku, w przypadku gdy usługodawca w momencie zawierania umowy zobowiązuje się do świadczenia usług w ściśle określonym dniu lub okresie, wyjątkowo w przypadku imprez wypoczynkowych na wolnym powietrzu usługodawca może zastrzec sobie prawo do niestosowania art. 7 ust. 2 w szczególnych okolicznościach.

<sup>733</sup> Zob. na ten temat M. Stankiewicz, *Umowy zawierane na odległość z udziałem konsumentów – regulacje wspólnotowe i projekty nowych rozwiązań w polskim prawie cywilnym*, [w:] *Procesy ujednolicania prawa*

koszty dostawy (jeżeli wystąpią); sposób płatności, dostawy lub wykonania; prawo konsumenta do odstąpienia od umowy; koszty wykorzystania środka porozumiewania się na odległość w przypadku, gdy nie są one skalkulowane na podstawie taryfy podstawowej; termin, w którym oferta lub cena pozostają wiążące; w miarę potrzeb, w przypadku umów o ciągłe lub okresowe dostawy towarów lub świadczenie usług, minimalny okres trwania umowy.

Wskazane informacje muszą być przekazane konsumentowi w odpowiedni sposób, to znaczy w taki, aby nie miał on żadnych wątpliwości co do tego, że przedsiębiorca kontaktując się z nim za pomocą środka porozumiewania się na odległość<sup>734</sup>, działa w celu handlowym. Ważne przy tym jest, aby powyższe informacje przekazywane były w przejrzysty i zrozumiały sposób, w poszanowaniu zasad dobrej wiary w transakcjach handlowych oraz zasad regulujących ochronę osób niemających zdolności do czynności prawnych, na przykład małoletnich<sup>735</sup>.

Obowiązki informacyjne na etapie przedkontraktowym jednak się nie kończą. Dla zabezpieczenia interesów ekonomicznych konsumentów postanowiono, że instrument ten ma być również realizowany po zawarciu umowy. Wymaga to więc podjęcia przez przedsiębiorcę określonych czynności. Związane są one głównie z koniecznością dostarczenia konsumentowi na piśmie lub na innym trwałym nośniku<sup>736</sup>, danych wynikających z obowiązku informacyjnego. Czynność ta powinna nastąpić najpóźniej w chwili dostawy w przypadku dóbr nieprzeznaczonych dla osób trzecich. Obowiązek ten zostanie jednak wyłączony, jeżeli informacje zostały wcześniej przekazane konsumentowi – we wskazanym powyżej sposób – przed zawarciem umowy.

Niezależnie od wskazanych okoliczności, w każdym przypadku słabszy uczestnik rynku powinien otrzymać pisemną informację o prawie odstąpienia od umowy. Konieczne również jest podanie adresu miejsca prowadzenia działalności dostawcy, pod którym może on kierować swoje reklamacje, a także informacje dotyczące obsługi posprzedażnej i obowiązującej gwarancji. Z kolei, gdy umowa została zawarta na czas nieokreślony

---

*prywatnego w świetle integracji europejskiej*, red. B. Ziemianin, B. Sitek, M. Tkaczuk, Szczecin 2002, s. 83.

<sup>734</sup> W przypadku porozumiewania się z konsumentem z wykorzystaniem telefonu, na początku rozmowy dostawca musi się przedstawić i wyraźnie wskazać na handlowy cel rozmowy.

<sup>735</sup> Zob. M. Radeideh, *The Principle of Fair Trading in EC Law*, Groningen 2004, s. 180.

<sup>736</sup> Może to być płyta CD-ROM, DVD, karta pamięci, dysk twardy etc. Zob. J. Maliszewska-Nienartowicz, *Umowy zawierane poza siedzibą przedsiębiorstwa i na odległość – standardy europejskie a prawo polskie*, [w:] *Harmonizacja wybranych dziedzin prawa polskiego ze standardami Unii Europejskiej*, pod red. J. Maliszewskiej-Nienartowicz, Toruń 2004, s. 119. Zob. także, E. Wieczorek, *Umowy zawierane na odległość*, „Jurysta” 2009, nr 1, s. 24.

lub okres dłuższy niż rok, to wówczas konieczne jest przekazanie konsumentowi warunków jej rozwiązania.

Prawodawca unijny przewidział jednak pewien wyjątek od przedstawionego powyżej obowiązku informacyjnego. Uznał, że nie ma on zastosowania do usług świadczonych za pomocą jednego ze środków porozumiewania się na odległość, w przypadku gdy jest to usługa jednorazowa, a fakturę wystawia operator wskazanego rodzaju środka. Jedyne wymóg, jaki w tym przypadku istnieje, to przekazanie konsumentowi adresu prowadzenia działalności dostawcy, pod którym może on kierować reklamacje.

Poddana analizie dyrektywa przyznaje konsumentowi prawo do odstąpienia od umowy bez żadnych sankcji i bez konieczności podawania powodu – w terminie co najmniej siedmiu dni roboczych<sup>737</sup>. Skorzystanie z tego uprawnienia nie skutkuje nałożeniem na słabszy podmiot obrotu gospodarczego kosztów poza tymi, które związane są ze zwrotem towaru. Z kolei dostawca zobowiązany jest do zwrotu wpłaconych kwot niezwłocznie, jednakże najpóźniej w terminie 30 dni<sup>738</sup>. Odnosząc się do tego rozwiązania, możemy zauważyć, że podobnie jak w przypadku poprzedniego typu umów, tj. zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa, początek biegu terminu na odstąpienie od umowy uzależniony jest od realizacji przez przedsiębiorcę obowiązków informacyjnych, z tą różnicą, że w umowach zawieranych na odległość niezbędne jest potwierdzenie wspomnianego obowiązku na piśmie lub innym nośniku informacji<sup>739</sup>. Kolejna różnica, jaka pojawia się na tle tych umów dotyczy sytuacji, w której niemożliwe jest odstąpienie od umowy na odległość po upływie trzech miesięcy od momentu otrzymania towarów przez konsumenta lub w przypadku usług – od zawarcia umowy<sup>740</sup>.

<sup>737</sup> Trzeba jednak wspomnieć o wyłączeniu uprawnienia konsumenta od odstąpienia od umowy w przypadku umów: o świadczenie usług, których wykonywanie rozpoczęło się za zgodą konsumenta przed upływem siedmiu dni roboczych przewidzianych na odstąpienie; o dostawę lub świadczenie usług, których cena jest zależna od wahań na rynku finansowym, na które dostawca nie może mieć żadnego wpływu; o dostawę towarów wyprodukowanych według specyfiki konsumenta, wyraźnie dostosowanych indywidualnie do potrzeb klienta lub takich, które z uwagi na swój charakter nie mogą być odesłane lub ulegają szybkiemu zepsuciu bądź mają krótki termin przydatności do użycia; o dostawę nagrań audialnych lub wizualnych lub oprogramowania komputerowego, których opakowanie zostało naruszone przez konsumenta; o dostawę gazet, periodyków i czasopism; o świadczenie usług w zakresie gier i zakładów wzajemnych.

<sup>738</sup> W tym miejscu warto dodać, że „przy obliczaniu tego terminu należy uwzględnić dni wolne od pracy i dni świąteczne, ponieważ dyrektywa nie posługuje się w tym wypadku pojęciem «dni robocze». Dyrektywa nie określa też momentu, od którego rozpoczyna się bieg terminu. Zasadnym wobec tego wydaje się przyjęcie, że będzie to dzień odstąpienia od umowy przez konsumenta”, W. Baranowska, *Instrumenty ochrony konsumenta w dyrektywie 97/7/WE o umowach zawieranych na odległość*, MPrawn. 2009, nr 4, s. 213. Zob. także K. Szczygielska, *Odstąpienie od umowy zawartej z konsumentem w prawie niemieckim i polskim*, KPP 2003, nr 2, s. 423.

<sup>739</sup> Zob. art. 5 dyrektywy 97/7. Zob. też P. Miłkaszewicz, *op.cit.*, s. 265.

<sup>740</sup> Zob. art. 6 ust. 1 dyrektywy 97/7.

Mając na względzie omawiany instrument ochrony interesów ekonomicznych konsumentów, należy dodać, że dyrektywa rozciąga tę ochronę na umowy kredytu udzielonego przez dostawcę lub przez osobę trzecią na podstawie umowy zawartej między tą osobą, a dostawcą, jeżeli cena jakiegoś towaru lub usługi jest całkowicie lub częściowo pokrywana takim kredytem<sup>741</sup>. Skorzystanie z prawa konsumenta do odstąpienia od umowy powoduje jej rozwiązanie bez żadnych sankcji.

Prawo konsumenta do informacji określone w przepisach dyrektywy 97/7 świadczy o wadze, jaką przywiązuje się do tego zagadnienia. Na tle przedstawionych wyżej rozwiązań można przyjąć, że są one dobre dla konsumenta. Mają bowiem na celu zapewnić wysoki standard przejrzystości informacji, dzięki czemu podmiot ten ma dostęp do danych na temat swojego kontrahenta, przedmiotu i warunków umowy.

Dysponując odpowiednim zasobem wiedzy, konsument jest w stanie dokonać racjonalnego wyboru. Trzeba jednak mieć na uwadze, że pod wpływem namowy ze strony silniejszego partnera może on przystąpić do kontraktu, nie będąc na to przygotowanym. Nieprzemysłane decyzje stają się wówczas dla słabszego podmiotu pewnym „ciężarem”. Aby zapobiec takim sytuacjom, konieczne było wdrożenie pewnych rozwiązań. Oczywiście mowa tu o prawie odstąpienia od umowy, które wydaje się być odpowiednim „narzędziem” w ręku konsumenta.

Dokonując oceny niniejszej dyrektywy, można przyznać, że przyjęte na jej gruncie rozwiązania nie budzą wątpliwości, jeśli idzie o omówione wcześniej podstawowe środki ochrony. Wydaje się, że z odmienną sytuacją mamy do czynienia w przypadku sposobu regulacji, który powoduje zróżnicowanie rozwiązań prawnych w krajowych systemach Państw Członkowskich<sup>742</sup>. Skutki takich rozwiązań przejawiają się głównie w braku zaufania do zawierania transgranicznych umów na odległość oraz obawie przed trudnościami związanymi z odstąpieniem od umowy. Oczywiście odrębnym problemem jest bariera językowa, która w pewnym stopniu wpływa na zniechęcenie konsumentów do dokonywania tego rodzaju czynności prawnych. Biorąc pod uwagę powyższe argumenty, można stwierdzić, że do osiągnięcia pozytywnych efektów na rzecz konsumentów konieczne jest nie tylko stworzenie odpowiednich regulacji prawnych, ale również i prawidłowe ich funkcjonowanie w praktyce. Wydaje się, że nowe rozwiązania, jakie niesie ze sobą dyrektywa 2011/83 będą tego odzwierciedleniem. Pełna harmonizacja powinna znacznie poprawić pewność prawa zarówno wśród konsumentów, jak i przedsiębiorców. Rezultatem dokonanych zmian powinno być zlikwidowanie barier wynikających ze

---

<sup>741</sup> P. Mikłaszewicz, *op.cit.*, s. 265. Por. art. 6 ust. 4 dyrektywy.

<sup>742</sup> Dla jasności taki stan prawny wynika z harmonizacji minimalnej tej dyrektywy.

zróznicowania przepisów. Dlatego też zawieranie tego typu umów nie powinno budzić wątpliwości stron obrotu gospodarczego, co do odmiennych rozwiązań prawnych<sup>743</sup>.

Jeśli chodzi o wymogi informacyjne, to należy dodać, że mają one być tak dostosowane, aby uwzględniały ograniczenia techniczne niektórych nośników, takie jak ograniczenia związane z liczbą znaków na ekranie niektórych telefonów komórkowych lub ograniczenia czasowe dotyczące reklam telewizyjnych. W takim przypadku podmiot profesjonalny ma spełniać minimalne wymogi informacyjne i odesłać konsumenta do innego źródła informacji, na przykład podając bezpłatny numer telefonu lub hiperłącze do własnej strony internetowej, na której odpowiednie informacje są bezpośrednio i łatwo dostępne. Ważne również jest, że dyrektywa w przypadku zawierania umów za pośrednictwem stron internetowych wymaga, aby konsument miał możliwość przeczytania i zrozumienia w całości głównych elementów umowy przed złożeniem zamówienia. Ponadto konieczne jest także zapewnienie, aby podmiot, o którym mowa był w stanie określić moment przyjęcia na siebie obowiązku zapłaty na rzecz silniejszego kontrahenta. Jeśli idzie o wymóg informowania konsumenta o kosztach zwrotu towarów, które ze względu na swój charakter nie mogą zostać w zwykłym trybie odesłane pocztą, to należy dodać, że wymóg ten zostanie spełniony, jeżeli np. przedsiębiorca określi przewoźnika (któremu powierzył dostarczenie towarów) oraz jedną cenę odnoszącą się do kosztu zwrotu towaru. W sytuacji, gdy przedsiębiorca nie będzie mógł w racjonalny sposób obliczyć wcześniej kosztów zwrotu, bo np. sam nie oferuje organizacji zwrotów, to wówczas będzie on musiał przedstawić oświadczenie, że koszty mają być pokryte przez konsumenta<sup>744</sup>.

Dyrektywa 2011/83 w obszerny sposób odnosi się do problematyki związanej z prawem konsumenta do informacji. Pomimo tego wydaje się, że w praktyce okaże się ona dobrym rozwiązaniem, za czym przemawiają wskazanej wyżej argumenty.

### **1.3.1.1. Regulacje krajowe prawa konsumenta do informacji w umowach zawieranych na odległość**

Prawo konsumenta do informacji w umowach zawieranych na odległość<sup>745</sup> regulowane jest w polskim porządku prawnym ustawą o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt

<sup>743</sup> Zob. M. Kołtuniak, *Unijna harmonizacja prawa ochrony konsumentów*, „Rzeczpospolita” z dnia 18 października 2011, D12.

<sup>744</sup> Zob. pkt 36 dyrektywy 2011/83.

<sup>745</sup> Zob. K. Korus, *Umowy i inne czynności w obrocie handlowym*, [w:] *Prawo handlu elektronicznego*, Kraków 2005, s. 84 i n.

niebezpieczny<sup>746</sup>, która stanowi implementację trzech dyrektyw, wśród których jest i dyrektywa 97/7<sup>747</sup>.

Kluczowe znaczenie w obszarze interesującego nas zagadnienia przypisuje się art. 9, który nakłada na przedsiębiorcę obowiązek przekazania konsumentowi stosownych informacji przy użyciu środka porozumiewania się na odległość, najpóźniej w chwili złożenia mu propozycji zawarcia umowy<sup>748</sup>. We wskazanym przepisie ustawodawca zwykły wymienił informacje, jakie mają być udostępnione słabszemu podmiotowi, które pokrywają się z treścią art. 4 dyrektywy 97/7, z tą jednak różnicą, że w rozwiązaniach krajowych dodatkowo wymagane jest określenie: danych o organie, który zarejestrował działalność gospodarczą przedsiębiorcy (art. 9 ust. 1 pkt 1)<sup>749</sup>; sytuacji, w których konsument nie może odstąpić od umowy (art. 9 ust. 1 pkt 6); miejsca i sposobu składania reklamacji (art. 9 ust. 1 pkt 10); informacji o prawie wypowiedzenia umowy zawartej na czas nieoznaczony (art. 9 ust. 1 pkt 11).

Jeśli idzie o wskazane wyliczenie informacji, jakie mają być przekazywane konsumentowi można stwierdzić, że wzmacniają one sytuację ekonomiczną tego podmiotu. W przypadku prawa do odstąpienia od umowy możemy zauważyć, że ustawa wprowadziła wyższy standard niż dyrektywa, odnośnie wymogu przedstawiania okoliczności, w których co do zasady (jeśli stron nie umówiły się inaczej) konsument nie może skorzystać z tego uprawnienia<sup>750</sup>. Wyliczenie tych sytuacji jest zbędne, postanowienia ustawy bowiem i dyrektywy pokrywają się w tym zakresie<sup>751</sup>. Ponadto warto dodać, że

---

<sup>746</sup> Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy, przepisów o umowach zawieranych na odległość nie stosuje się do umów:

- ✓ z wykorzystaniem automatów sprzedających,
- ✓ z wykorzystaniem innych automatów umieszczonych w miejscach prowadzenia handlu,
- ✓ zawartych z operatorami telekomunikacji przy wykorzystaniu publicznych automatów telefonicznych,
- ✓ dotyczących nieruchomości, z wyjątkiem najmu,
- ✓ sprzedaży z licytacji.

Ust. 2. Przepisów art. 7, 9 i art. 12 ust. 1 nie stosuje się do:

- ✓ sprzedaży artykułów spożywczych dostarczanych okresowo przez sprzedawcę do mieszkania lub miejsca pracy konsumenta,
- ✓ świadczenia w ściśle oznaczonym okresie, usług w zakresie zakwaterowania, transportu, rozrywek, gastronomii; w wypadku rozrywek na świeżym powietrzu przedsiębiorca może zastrzec także wyłączenie obowiązku zawiadomienia o niemożności spełnienia świadczenia, o którym mowa w art. 12 ust. 2, jednak tylko we wskazanych w umowie okolicznościach.

<sup>747</sup> Zob. na ten temat M. Skory, *Sytuacja konsumenta w umowach elektronicznych*, [w:] *Umowy elektroniczne w obrocie gospodarczym*, Warszawa 2005, s. 176 i n.

<sup>748</sup> Zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy, propozycja zawarcia umowy może mieć postać oferty, zaproszenia do składania ofert lub zamówień albo do podjęcia rokowań.

<sup>749</sup> Zob. na ten temat E. Lętowska, *Ochrona niektórych praw konsumentów. Komentarz*, wyd. 3 (zaktualizowane i uzupełnione), Warszawa 2001, s. 58.

<sup>750</sup> P. Mikłaszewicz, *op.cit.*, s. 269.

<sup>751</sup> Zob. art. 10 ust. 3 ustawy i art. 6 ust. 3 dyrektywy 97/7.

przepisy krajowe wydłużają czas na skorzystanie przez konsumenta ze wskazanego prawa. Termin ten wynosi 10 dni od momentu wydania rzeczy, a w przypadku umowy o świadczenie usług – 10 dni od dnia jej zawarcia. Należy jednak pamiętać, że w razie niewywiązania się przez przedsiębiorcę z obowiązku informacyjnego, o którym mowa w art. 9 ust. 1, termin na odstąpienie od umowy przedłuża się o 3 miesiące, który liczy się od dnia wydania rzeczy lub zawarcia umowy. Jednakże, gdy konsument po rozpoczęciu biegu tego terminu otrzyma potwierdzenie, to wówczas czas ten ulega skróceniu do dziesięciu dni od dnia tej daty. Skutki odstąpienia od umowy są identyczne jak w przypadku umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa<sup>752</sup>.

Aby konsument mógł skorzystać z kierowanych do niego informacji, ustawodawca wskazał, że muszą one być nie tylko jednoznaczne i zrozumiałe, ale także łatwe do odczytania (art. 9 ust. 2). To ostatnie pojęcie „odnosi się do «technicznej» czytelności przekazu, co jest uzasadnione faktem wykorzystania technik komunikowania się na odległość”<sup>753</sup>. Ważne przy tym jest, aby informacje, do których konsument na mocy art. 9 ust. 1 ma prawo, były potwierdzone konsumentowi na piśmie, najpóźniej w momencie rozpoczęcia spełnienia świadczenia<sup>754</sup>.

W europejskim prawie ochrony konsumentów dużą wagę przywiązuje się do stworzenia odpowiednich mechanizmów pozwalających tym podmiotom na zdobycie wiedzy i poprawę ich świadomości. Nie ma w tym nic zaskakującego, skoro to właśnie konsumenci najbardziej narażeni są na zagrożenia występujące na rynku. Zalicza się do nich: niedostateczne poinformowanie o warunkach i przedmiocie transakcji; stosowanie technik marketingowych wpływających na decyzję słabszej strony umowy i utrudniających ocenę dostępnych ofert; ukrywanie przez przedsiębiorców niekorzystnych postanowień umowy itd. Ze względu na wymienione okoliczności bezsprzeczne jest, że podejmowane na rzecz ochrony konsumenta różnego rodzaju działania są bardzo istotne. Umożliwiają one bowiem tym podmiotom podjęcie racjonalnych wyborów i decyzji, które ukierunkowane są na zaspokojenie rzeczywistych potrzeb. W dążeniu do ich realizacji konsumenci dokonują wielu transakcji, także w inny niż tradycyjny sposób. To z kolei wiąże się z różnymi dla nieprofesjonalnego podmiotu konsekwencjami. Aby

<sup>752</sup> Zob. art. 2 i art. 7 ustawy o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny.

<sup>753</sup> E. Lętowska, *Prawo umów...*, s. 287.

<sup>754</sup> Obowiązek potwierdzenia konsumentowi na piśmie informacji, o których mowa w art. 9 ust. 1, nie dotyczy świadczeń, które same są spełniane przy użyciu środków porozumiewania się na odległość i za które rachunek wystawia osoba fizyczna lub prawna, która w ramach swojego przedsiębiorstwa udostępnia co najmniej jeden środek porozumiewania się na odległość, dostępny dla konsumenta i przedsiębiorcy (operator środków porozumiewania się) z wyjątkiem jednak informacji o tożsamości przedsiębiorcy oraz organie, który zarejestrował działalność gospodarczą tego podmiotu.



temu zapobiec na płaszczyźnie unijnej, a także krajowej postanowiono zagwarantować odpowiednie instrumenty służące ochronie interesów ekonomicznych tych podmiotów. Na tle przedstawionych rozwiązań zalicza się do nich obowiązki informacyjne oraz prawo odstąpienia od umowy, które wydają się być w dostateczny sposób uregulowane. Przypuszczać jednak można, że wraz z implementacją nowej dyrektywy 2011/83 sytuacja konsumentów ulegnie jeszcze większej poprawie. Przesądzają o tym argumenty podane w poprzednim punkcie rozważań.

### **1.3.2. Prawo konsumenta do informacji w dyrektywie 2002/65 dotyczącej sprzedaży usług finansowych na odległość**

Usługi finansowe, z uwagi na swój niematerialny charakter, szczególnie nadają się do sprzedaży na odległość. Nie dziwi więc, że przy zawieraniu tego typu umów kluczowe znaczenie przypisuje się postanowieniom umowy, które umożliwiają konsumentowi ocenę jakości usługi finansowej. Aby stało się to jednak możliwe, konieczne jest zapewnienie temu podmiotowi dostępu do informacji oraz odpowiednich narzędzi prawnych służących jego ochronie. W obszarze interesującego nas zagadnienia właściwym aktem prawnym jest dyrektywa 2002/65<sup>755</sup>.

W art. 3 reguluje ona zagadnienie związane z informacjami, do których konsument ma prawo przed związaniem go jakąkolwiek umową zawieraną na odległość lub ofertą. Zgodnie z treścią tego przepisu są to informacje dotyczące:

- 1) dostawcy<sup>756</sup>
  - ✓ tożsamość i główna działalność, adres;
  - ✓ tożsamość i adres przedstawiciela dostawcy mającego siedzibę w Państwie Członkowskim konsumenta;

---

<sup>755</sup> Dyrektywa 2002/65/WE Parlamentu i Rady z dnia 23 września 2002 r. dotycząca sprzedaży konsumentom usług finansowych na odległość oraz zmieniająca dyrektywę Rady 90/619/EWG oraz dyrektywy 97/7/WE i 98/27/WE (Dz.U. L 271 z 9.10.2002, s. 16). Jeśli chodzi o zakres niniejszej dyrektywy, to trzeba wspomnieć, że w przypadku umów o usługi finansowe, które obejmują wstępną umowę o świadczenie usług, po których następują kolejne odrębne czynności tego samego rodzaju wykonywane w czasie, przepisy niniejszej dyrektywy mają zastosowanie jedynie do wstępnej umowy. W przypadku, gdy nie istnieje wstępna umowa o świadczenie usług, ale kolejne czynności lub wykonywane w czasie odrębne czynności tego samego rodzaju są wykonywane pomiędzy tymi samymi stronami umowy, stosuje się art. 3 i 4 jedynie w momencie wykonania pierwszej czynności. Jednakże, jeśli nie wykonano żadnej czynności tego samego rodzaju przez dłużej niż rok, kolejna czynność jest uważana za pierwszą w nowej serii czynności i odpowiednio art. 3 i 4 mają zastosowanie. Zob. P. Litwiński, *Dyrektywa o usługach finansowych na odległość*, Pr. Bank. nr 1/2003, s. 64.

<sup>756</sup> Dostawca oznacza każdą osobę fizyczną lub prawną, prywatną lub publiczną, która ze względów handlowych lub zawodowych jest umownym dostawcą usług objętych umowami zawieranymi na odległość (art. 2 lit. c)).

- ✓ tożsamość, adres i charakter działania podmiotu innego niż dostawca, jeśli transakcje konsumenta dokonywane są z tym podmiotem;
  - ✓ rejestr i numer rejestracyjny dostawcy, pod którym jest wpisany;
  - ✓ w przypadku gdy działalność dostawcy podlega systemowi zezwoleń, dane szczegółowe odpowiedniego organu nadzorczego;
- 2) usługi finansowej<sup>757</sup>
- ✓ opis głównych cech charakterystycznych usługi finansowej;
  - ✓ łączna cena, którą konsument ma zapłacić dostawcy za usługę finansową, włącznie ze wszystkimi opłatami, kosztami i wydatkami oraz podatkami płaconymi za pośrednictwem dostawcy lub, jeśli nie można określić dokładnej ceny, podstawa do obliczenia tej ceny pozwalająca konsumentowi na jej sprawdzenie;
  - ✓ gdzie istotne, informacja wskazująca, że usługa finansowa jest powiązana z instrumentami obejmującymi specjalne ryzyko związane z ich szczególnymi cechami lub czynnościami, które mają być wykonane lub których cena zależy od wahań na rynkach finansowych pozostających poza kontrolą dostawcy, i że poprzednie wykonania nie stanowią wskaźników dla przyszłego wykonania;
  - ✓ informacja o możliwości istnienia innych podatków i/lub kosztów, które nie są płacone za pośrednictwem dostawcy lub nałożone przez niego;
  - ✓ wszelkie ograniczenie okresu płatności i wykonania;
  - ✓ wszelkie koszty dodatkowe ponoszone przez konsumenta w związku z wykorzystaniem środka porozumiewania się na odległość;
- 3) umowy zawieranej na odległość
- ✓ istnienie lub brak prawa odstąpienia od umowy, a jeśli prawo, o którym mowa istnieje, okres jego obowiązywania i warunki jego wykonania, w tym informacje na temat wysokości kwoty, jaka może być wymagana do zapłaty przez konsumenta, a także konsekwencje niewykonania tego prawa;
  - ✓ minimalny okres obowiązywania umowy zawartej na odległość w przypadku stałego lub okresowego wykonania usługi finansowej;
  - ✓ informacje na temat praw, jakie przysługują stronom w zakresie wcześniejszego lub jednostronnego wypowiedzenia umowy, w oparciu o postanowienia umowy o świadczeniu usług finansowych, w tym informacja o karach umownych;
  - ✓ praktyczne instrukcje wykonywania prawa odstąpienia, wskazujące m.in. adres, na jaki należy wysłać informację o odstąpieniu;

<sup>757</sup> Usługa finansowa oznacza wszelkie usługi o charakterze bankowym, kredytowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym, inwestycyjnym lub płatniczym (art. 2 lit. b).

- ✓ prawo właściwe przyjmowane przez dostawcę jako podstawa ustanowienia stosunków z konsumentem przed zawarciem umowy;
- ✓ wszelkie klauzule umowne w zakresie prawa właściwego w odniesieniu do umowy zawieranej na odległość i/lub właściwego sądu;
- ✓ język lub języki, w jakich warunki umowne i wcześniejsza informacja określona we wskazanym artykule są dostarczane, a ponadto język lub języki, w jakim dostawca w porozumieniu z konsumentem zobowiązuje się do informowania go w okresie obowiązywania tej umowy;

4) odwołania

- ✓ istnienie lub brak pozasądowego mechanizmu reklamacji oraz drogi odwoławczej dla konsumenta, a w razie istnienia informacja o dostępnie do nich;
- ✓ istnienie funduszu gwarancyjnego lub innych przepisów odszkodowawczych, nieobjętych dyrektywą 94/19/WE w sprawie systemów gwarancji i depozytów i dyrektywą 97/9/WE w sprawie systemów rekompensat dla inwestorów.

Jak wynika z powyższego przepisu, katalog informacji dostępny dla konsumenta jest bardzo obszerny<sup>758</sup>. Konieczne jest więc, aby dane te były przedstawione słabszemu podmiotowi w sposób jasny i zrozumiały, dostosowany do użytego środka porozumiewania się na odległość, a także w poszanowaniu zasad dobrej wiary w transakcjach handlowych. Wspomniany wymóg odgrywa tu ważną rolę, to bowiem dzięki niemu konsument ma możliwość zapoznania się z informacjami, które są do niego kierowane w przystępny sposób. Wydaje się, że niemniej istotne znaczenie mają także kwestie techniczne przekazu. Chodzi tu oczywiście o takie elementy jak: „forma graficzna, rozplanowanie przestrzenne tekstu, kolor i wielkość czcionki, jak i aspekty językowe: długość zdań, składnia, ortografia, interpunkcja, zgodność z normą językową”<sup>759</sup>.

Mając na względzie powyższe odniesienia należy dodać, że osiągnięcie zadowalających efektów jest możliwe wówczas, gdy przedsiębiorcy należycie realizować będą ciążące na nich obowiązki. W praktyce, jak doskonale wiemy, bywa różnie<sup>760</sup>. Dlatego

---

<sup>758</sup> Zob. na ten temat H.W. Micklitz, M. Schirnbacher, *Duties to Inform Contained in Directive 2002/65/EC Concerning the Distance Marketing of Consumer Financial Services*, „Euredia” 2003, nr 3, s. 467.

<sup>759</sup> P. Mikłaszewicz, *op.cit.*, s. 274.

<sup>760</sup> Przedsiębiorcy, dążąc do osiągnięcia zysku, nie zawsze z należytą starannością wywiązują się ze swoich obowiązków. Brak odpowiedniego zaangażowania i lojalności kontraktowej sprawia, że podmiot ten z racji dominującej pozycji może przekazać konsumentowi informacje nieprawdziwe lub też prawdziwe, ale niepełne. Przykładem odzwierciedlającym ten problem jest sytuacja, kiedy konsument zainteresowany oszczędzaniem, ale niezdecydowany na sposób oszczędzania (lokata, akcje itp.) przychodzi do doradcy finansowego, a ten stosując podstawową technikę sprzedaży, przedstawia jemu produkt „językiem korzyści”. To z kolei oznacza, że doradca podkreśla zalety danego produktu, nie wspominając nic o kosztach i ryzyku związanym z tym produktem, chyba że konsument sam zapyta o koszty i ryzyko – co zdarza się bardzo rzadko. W takiej sytuacji widzimy więc, że przedsiębiorcy nienależycie wywiązują się z obowiązków informacyjnych. Pomijają oni bowiem te informacje, które tak naprawdę mają dla

też ważne jest, aby konsumenci zwracali większą uwagę na przekazywane im informacje, a w razie wątpliwości wymagali od przedsiębiorcy ich wyjaśnienia.

Przedstawione powyżej informacje pomimo ich ilości, wydają się być niezbędne dla słabszego uczestnika obrotu gospodarczego, są one bowiem elementami przyszłej umowy. Dzięki nim podmiot ten ma możliwość ich zweryfikowania, a także porównania z innymi ofertami dostępnymi na rynku – co z praktycznego punktu widzenia jest dobre dla konsumenta, ponieważ pozytywnie wpływa na jego sytuację prawną i ekonomiczną.

Zdecydowanie mniej informacji przedsiębiorca obowiązany jest przekazać konsumentowi w przypadku porozumiewania się z nim przez telefon. Aby jednak do tego doszło, konieczna jest tu zgoda konsumenta. Dopiero po jej wyrażeniu profesjonalista zobowiązany jest do przekazania swojemu kontrahentowi następujących informacji:

- ✓ tożsamość osoby, która kontaktuje się z konsumentem i jej powiązanie z dostawcą;
- ✓ opis głównych cech usługi finansowej;
- ✓ łączną cenę, która ma być zapłacona dostawcy przez konsumenta za usługę finansową wraz ze wszystkimi podatkami płaconymi za pośrednictwem dostawcy lub jeśli dokładna cena nie może być wskazana, podstawa obliczenia ceny pozwalająca konsumentowi na jej sprawdzenie;
- ✓ informację o możliwości istnienia innych podatków i/lub kosztów nie za pośrednictwem dostawcy lub nienałożonych przez niego;
- ✓ istnienie lub brak prawa odstąpienia, a jeśli prawo odstąpienia istnieje, okres jego obowiązywania i warunki jego wykonania, w tym informacja na temat wysokości kwoty, jaka może być wymagana do zapłaty przez konsumenta (art. 7 ust. 1).

W takiej sytuacji dostawca informuje podmiot nieprofesjonalny o charakterze innych informacji, które są dla niego dostępne na żądanie. Wskazane ograniczenie nie zawęża jednak zakresu informacji, które dostawca musi przekazać na papierze lub za pomocą innego trwałego nośnika informacji dostępnego dla konsumenta zgodnie z art. 5 dyrektywy.

---

konsumenta najważniejsze znaczenie. W wyniku tego słabszy uczestnik rynku ma mylne wyobrażenie o oferowanym produkcie, co w gruncie rzeczy pogłębia występujące pomiędzy tymi uczestnikami asymetrię informacyjną. Nie dziwi więc, że obecnie tak ważne znaczenie przywiązuje się do działań informacyjno-edukacyjnych. Przepisy prawa w niektórych przypadkach istnieją jedynie na papierze, nie są one bowiem egzekwowane w praktyce. Przedsiębiorcy, wykorzystując techniki marketingowe, manipulują konsumentem, wskutek czego podejmuje on decyzje, których na pewno by nie podjął, gdyby dysponował odpowiednią informacją. Aby więc konsument był świadomy dokonanej czynności prawnej, niezbędne okazuje się tu profesjonalne zachowanie przedsiębiorcy. W przypadku umów dotyczących usług finansowych na odległość skutki są identyczne. Nie ma tu więc znaczenia środek komunikacji, za którego przyczyną doszło do zawarcia umowy (telefon, Internet itd.).

Z przedstawionych wyżej regulacji dyrektywy 2002/65 wynika, że prawo konsumenta do informacji, a także ochrona jego interesu ekonomicznego, są w odpowiedni sposób chronione. Przesądza o tym nie tylko katalog informacji, do których podmiot ten ma dostęp, ale także prawo odstąpienia od umowy<sup>761</sup> w terminie 14 dni kalendarzowych. Okres ten jest jednak przedłużany do 30 dni w odniesieniu do umów zawieranych na odległość dotyczących ubezpieczenia na życie objętego dyrektywą 90/619/EWG i prywatnych emerytur. Termin ten biegnie od dnia zawarcia umowy, a w przypadku ubezpieczeń na życie od dnia poinformowania konsumenta o zawarciu umowy na odległość. Jeśli idzie o przedłużenie terminu na odstąpienie od umowy w razie uchybienia obowiązkom informacyjnym, to trzeba zwrócić uwagę, że dyrektywa 2002/65 przewiduje odmienne rozwiązania niż przedstawiona wcześniej dyrektywa 97/7. Chodzi tu o brak określenia maksymalnego terminu na skorzystanie ze wskazanego prawa. Jak wynika z analizy postanowień niniejszej dyrektywy, bieg terminu nie rozpoczyna się dopóki konsument nie otrzyma regulaminu umowy i informacji zgodnie z art. 5 ust. 1<sup>762</sup> lub 2<sup>763</sup>, jeśli data jest późniejsza niż data zawarcia umowy.

Niezależnie od przedłużenia terminu na skorzystanie przez konsumenta z prawa odstąpienia od umowy, dyrektywa przyznaje Państwom Członkowskim możliwość

---

<sup>761</sup> W tym miejscu warto dodać, że prawa odstąpienia od umowy nie stosuje się do:

- a) usług finansowych, których cena zależy od wahań na rynku finansowym leżących poza kontrolą dostawcy, które mogą wystąpić w okresie odstąpienia od umowy, takie usługi, jak związane z: wymianą walut; instrumentami rynku pieniężnego; zbywalnymi papierami wartościowymi; jednostkami uczestnictwa w przedsiębiorstwach zbiorowego inwestowania; umowami finansowymi typu futures, w tym równoważnymi instrumentami rozliczeniowymi w gotówce; terminowymi umowami na przyszłe stopy procentowe; swapami stopy procentowej, walutowymi i akcyjnymi; opcjami nabywania lub zbywania wszelkich instrumentów;
- b) polis ubezpieczeniowych na podróż i bagaż lub podobnych krótkoterminowych polis o okresie ważności krótszym niż jeden miesiąc;
- c) umów, których wykonanie zostało już w pełni zakończone przez obie strony na wyraźne życzenie konsumenta, zanim konsument wykona prawo odstąpienia.

Ponadto Państwa Członkowskie mogą przewidzieć, aby prawo odstąpienia nie miało zastosowania do:

- a) jakichkolwiek kredytów pierwotnie mających służyć nabyciu lub zachowaniu prawa własności gruntów lub istniejącego lub zaprojektowanego budynku lub dla celów renowacji lub modernizacji budynku; lub
- b) jakichkolwiek kredytów zabezpieczonych hipoteką na nieruchomości lub prawem związanym z nieruchomością; lub
- c) deklaracji złożonych przez konsumentów korzystających z usług urzędnika, pod warunkiem, że ten urzędnik potwierdzi, iż konsument ma zagwarantowane prawa zgodnie z art. 5 ust. 1.

<sup>762</sup> Chodzi tu o to, aby informacje, o których mowa w art. 3 ust. 1 i art. 4 były przekazane konsumentowi odpowiednio wcześniej, zanim zostanie związany on jakąkolwiek umową lub ofertą. Informacje, o których mowa mają być przekazane na papierze lub za pomocą innego trwałego nośnika informacji.

<sup>763</sup> Ustęp 2 wskazanej jednostki redakcyjnej odnosi się do sytuacji, w której przekazanie konsumentowi informacji we wskazany w powyższym przypisie sposób natychmiast po zawarciu umowy jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy umowa została zawarta na życzenie konsumenta z zastosowaniem środka porozumiewania się na odległość, który nie pozwala na dostarczenie odpowiednich informacji.

wprowadzenia do porządku krajowego przepisów, które dadzą słabszemu podmiotowi uprawnienie do wstrzymania wykonania umów dotyczących usług inwestycyjnych w identycznym czasie, jaki przysługuje na odstąpienie od umowy.

W razie odstąpienia konsumenta od umowy, dostawca może wymagać od niego jedynie zapłaty – bez zbędnej zwłoki – za usługę rzeczywiście dostarczoną zgodnie z umową<sup>764</sup>. Przy czym sytuacja, o której mowa, nie będzie miała miejsca, jeżeli dostawca nie udowodni konsumentowi, że został on należycie poinformowany o kwocie do zapłaty oraz gdy dostawca rozpoczął wykonanie umowy przed wygaśnięciem okresu odstąpienia bez wcześniejszego wniosku konsumenta.

Prawo konsumenta do informacji, jako jedno z zasadniczych praw, realizowane jest przez ogromną liczbę aktów prawa unijnego. To dzięki nim podmiot ten ma możliwość zapoznania się z informacjami, które są niezbędne do zawarcia umowy. W celu skutecznego urzeczywistnienia tego prawa konieczne jest, aby kierowane do konsumenta dane były dla niego jasne i zrozumiałe. Oprócz wymogu transparentności informacji do osiągnięcia pożądanych efektów potrzebne jest również odpowiednie postępowanie podmiotu profesjonalnego. Chodzi tu oczywiście o należyte wykonywanie ciążących na nich obowiązków, które mają na celu przezwyciężyć asymetrie informacyjne. Nie dziwi więc, że w realizacji kluczowego dla tych rozważań prawa, fundamentalne znaczenie przypisuje się motywowi ochrony konsumenta przez informację. Efektem tych założeń są różnego rodzaju akty prawne. Bez wątpienia zalicza się do nich poddaną analizie dyrektywę 2002/65, która wydaje się, że w dostateczny sposób reguluje kwestie dostępu do informacji, jak i związane z nim mechanizmy ochronne<sup>765</sup>.

Odnosząc się do postanowień dyrektywy, nie można zapomnieć, że w materii obowiązków informacyjnych na etapie przedkontraktowym ma ona charakter minimalny. To z kolei oznacza, że Państwa Członkowskie mogą utrzymać lub wprowadzić bardziej restrykcyjne przepisy w odniesieniu do wymogów wcześniejszego informowania, jeśli przepisy te są zgodne z prawem unijnym. Na tym tle pojawia się pytanie, czy Państwa Członkowskie będą wprowadzały dodatkowe informacje w przepisach prawa krajowego mimo dużej ilości danych przekazywanych konsumentowi, a jeśli tak, to czy podmiot ten będzie w je stanie przyswoić. Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy przejść do

<sup>764</sup> Kwota do zapłaty nie może: przekraczać kwoty, która jest proporcjonalna do zakresu już dostarczonej usługi w porównaniu do całego zakresu umowy; w żadnym razie być w takiej wysokości, jaka mogłaby być postrzegana jako kara.

<sup>765</sup> Mowa tu o: obowiązkach informacyjnych, które kreują prawa konsumenckie; prawie odstąpienia od umowy; ograniczeniu stosowania niektórych technik porozumiewania się na odległość (*opt-in*, *opt-out*); wykluczeniu możliwości zrzeczenia się przez konsumenta z uprawnień przyznanych w dyrektywie; ciężarze dowodu; sądowej i pozasądowej ochronie praw konsumentów (zob. pkt 28 preambuły dyrektywy 2002/65), I.B. Nestoruk, *Prawo konsumenckie w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 195.

analizy porównawczej przepisów dyrektywy 2002/65 z przepisami prawa krajowego. Problematyka ta zostanie omówiona w kolejnym punkcie monografii.

### **1.3.2.1. Regulacje krajowe prawa konsumenta do informacji w umowach sprzedaży usług finansowych na odległość**

Zagadnienie dotyczące sprzedaży usług finansowych na odległość<sup>766</sup> w polskim porządku prawnym regulowane jest w ustawie o ochronie niektórych praw konsumentów oraz o odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny. Problematyce tej ustawodawca zwykły poświęcił odrębny rozdział, przy czym w sprawach w nim (rozdział 2a) nieuregulowanych zastosowanie mają przepisy dotyczące zawierania umów na odległość.

Odnosząc się do postanowień wskazanego aktu prawnego w zakresie prawa konsumenta do informacji<sup>767</sup>, możemy dostrzec, że art. 16b ust. 1 w zasadzie pokrywa się z treścią art. 3 ust. 1 dyrektywy 2002/65. Pewne różnice, jakie zachodzą na tle tych przepisów dotyczą przede wszystkim przyjętego schematu przekazywanych konsumentowi informacji, dodatkowych danych, a także nieco ich innej treści. W pierwszym przypadku możemy łatwo zauważyć, że dyrektywa w czytelny sposób określa cztery kategorie informacji i dookreśla je. Tego już nie możemy powiedzieć o ustawie, która nie dokonuje żadnej klasyfikacji informacji dostępnych dla słabszego podmiotu. Z praktycznego punktu widzenia regulacje krajowe są zdecydowanie mniej czytelne, wobec tego mogą powodować dezorientację i negatywnie wpływać na sytuację konsumenta. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie takiego schematu, jaki jest w dyrektywie z uwagi na obszerny katalog przekazywanych konsumentowi danych.

Jeśli idzie o dodatkowe informacje, które zostały wprowadzone przez ustawodawcę to trzeba wskazać, że dotyczą one:

- ✓ organu, który zarejestrował działalność gospodarczą przedsiębiorcy (art. 16b ust. 1 pkt 1);
- ✓ terminu, w jakim oferta lub informacja o cenie albo wynagrodzeniu mają charakter wiążący (art. 16b ust. 1 pkt 11);
- ✓ pobierania od konsumenta oświadczenia o poddaniu się egzekucji, stanowiącego podstawę do wystawienia przez bank bankowego tytułu egzekucyjnego stosownie do przepisów Prawa bankowego (art. 16b ust. 1 pkt 20).

Przyjęcie wymienionych elementów w systemie krajowym jest działaniem zgodnym z prawem, ponieważ – na co zwróciłam uwagę w poprzednim punkcie rozważań

---

<sup>766</sup> Zob. J. Pisuliński, *Usługi finansowe na odległość*, KPP 2003, z. 2.

<sup>767</sup> Zob. G. Rączka, *Świadczenie usług finansowych na odległość*, MPraw. 2005, nr 17, s. 849 i n.

– dyrektywa daje Państwom Członkowskim możliwość wprowadzania przepisów bardziej restrykcyjnych pod warunkiem, że są one zgodne z prawem unijnym.

Kolejna różnica zachodząca na tle wskazanych aktów prawnych dotyczy odmiennej treści ich postanowień. Mowa tu o:

- ✓ zawężeniu w ustawie obowiązków przedsiębiorców (przedstawiciela przedsiębiorcy, podmiotu innego niż przedsiębiorca, świadczącego usługi finansowe na odległość) do podawania jedynie ich adresu zamieszkania (siedziby). W dyrektywie zakres ten jest szerszy, obejmuje bowiem każdy geograficzny adres istotny dla stosunków między klientem a dostawcą;
- ✓ art. 16b ust. 1 pkt 6 ustawy, który statuuje prawo konsumenta do informacji na temat ryzyka związanego z usługą finansową, jeżeli wynika ono z jej szczególnych cech lub charakteru czynności, które mają być wykonane lub jeżeli cena bądź wynagrodzenie zależą wyłącznie od ruchu cen na rynku finansowym. Dyrektywa w art. 3 ust. 1 pkt 2 lit. c) reguluje tę kwestię nieco inaczej, wymaga bowiem ona jedynie poinformowania konsumenta o tym, że usługa finansowa powiązana jest z instrumentami obejmującymi specjalne ryzyko. To z kolei oznacza, że po zastosowaniu wykładni literalnej przepisu ustawy, dojdziemy do wniosku o zdecydowanie szerszym zakresie obowiązku informacyjnego przedsiębiorcy<sup>768</sup>;
- ✓ art. 16b ust. 1 pkt 19 ustawy, który odnosi się do informacji na temat sądu właściwego dla rozstrzygania sporów związanych z wykonaniem umowy oraz art. 3, na którego podstawie wymaga się przekazania konsumentowi wszelkich klauzul umownych w zakresie wyboru właściwego sądu.

Dokonując analizy ustawy, należy zwrócić uwagę, że ustawodawca przewidział pewne wyłączenia, jeśli idzie o informacje, które mają być przekazywane konsumentowi. Mianowicie uznał on, że dane, o których mowa w art. 16b ust. 1 z wyjątkiem pkt 1, nie będą przekazywane słabszemu podmiotowi, gdy dotyczą jednorazowych świadczeń, które same są spełniane przy użyciu środków porozumiewania się na odległość i za które rachunek wystawia osoba fizyczna lub prawna, która w ramach swojego przedsiębiorstwa udostępnia co najmniej jeden środek porozumiewania się na odległość, dostępny dla konsumenta i przedsiębiorcy. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że „w odniesieniu do tego typu świadczeń wyłączono obowiązek pisemnego potwierdzenia informacji (a więc nie sam obowiązek przekazywania informacji) w dyrektywie 97/7 (art. 5 ust. 2 dyrektywy),

<sup>768</sup> P. Mikłaszewicz, *op.cit.*, s. 280.



lecz podobnego wyłączenia brak w dyrektywie 2002/65. W tym zakresie ustawa jest niezgodna z dyrektywą<sup>769</sup>.

Jeśli chodzi o mechanizm ochrony w postaci prawa konsumenta na odstąpienie od umowy, to trzeba tutaj nadmienić, że poddane analizie porównawczej akty prawne przewidują takie same rozwiązania, jeżeli idzie o czas, w którym można skorzystać z tego uprawnienia. Dlatego też odniesienie się do tej kwestii jest w tym przypadku zbędne.

Z przedstawionych rozważań dokonanych na tle ustawy stanowiącej implementację dyrektywy 2002/65 wynika, że przepisy odnoszące się do obszaru interesującego nas zagadnienia są nieczytelne dla konsumenta. Wydaje się, że ustawodawca zapomniał o jakże ważnym wymogu transparentności informacji, który ma na celu zapewnić temu podmiotowi czytelność, jasność i zrozumiałość kierowanych do niego danych. Jak się okazuje w procesie implementacji prawa konieczne jest nie tylko zagwarantowanie odpowiednich praw konsumentom – w tym przypadku prawa do informacji – ale także przyjęcie przejrzystego schematu, który ułatwi słabszym podmiotom zapoznanie się z różnego rodzaju informacjami. Zwrócenie uwagi na aspekty techniczne, które są charakterystyczne dla zasady transparentności – ma więc szczególne znaczenie zwłaszcza w przypadku usług finansowych i szerokiego katalogu dostępnych dla konsumenta danych. Bezsprzeczne zatem wydaje się – co stanowi odpowiedź na postawione w powyższym punkcie rozważań pytanie – że wprowadzenie dodatkowych informacji nie będzie utrudniać konsumentom zapoznania się z nimi pod warunkiem spełnienia wskazanych wyżej wymogów.

## **2. Zasada transparentności jako przesłanka należytego wykonania prawa konsumenta do informacji – wybrane przykłady rozwiązań unijnych i krajowych**

W obecnych czasach, kiedy to towar goni za pieniądzem, przedsiębiorcy chcąc osiągnąć jak największy zysk, stosują coraz to nowsze techniki marketingowe, które wywierają wpływ na decyzje konsumentów i uniemożliwiają im weryfikację ofert dostępnych na rynku. Brak lojalności po stronie silniejszego partnera sprawia, że wykorzystuje on dominującą pozycję, stosując niejasne procedury zawierania transakcji, jak również niezrozumiałe i nieczytelne wzorce umów. To z kolei przyczynia się do zachwiania równowagi kontraktowej stron „a konsument, również ten uważny i świadomy, nie

---

<sup>769</sup> *Ibidem.*

może być pewien swoich praw i obowiązków wynikających z zawartej umowy<sup>770</sup>. W takim przypadku mamy do czynienia z naruszeniem podstawowego prawa konsumenta do prawdziwej, pełnej i rzetelnej informacji. Nie dziwi więc, że w celu wzmocnienia pozycji słabszego uczestnika obrotu gospodarczego w systemie unijnym, jak i krajowym podjęto odpowiednie działania w sferze legislacyjnej, jak i poza nią. Ich motywem przewodnim jest ochrona konsumenta przez informację, która ma zapewnić temu podmiotowi świadome dokonanie wyboru i podjęcie właściwej decyzji.

Jak się okazuje, aby osiągnąć wyżej przedstawiony cel konieczne jest wywiązanie się przedsiębiorcy z ciężącego na nim obowiązku informacyjnego. Dlatego, w zależności od rodzaju dokonywanej transakcji, przekazywana konsumentowi informacja musi być zrozumiała, czytelna, jak również pełna i prawdziwa. Trzeba jednak mieć na uwadze, że o ile może zdarzyć się tak, że będzie ona niepełna, ale prawdziwa, o tyle nieprawdziwość informacji wyklucza jej rzetelność i pełność. W związku z tym nie ma możliwości, aby informacja, która jest nieprawdziwa była jednocześnie rzetelna i kompletna. Nie chodzi tu także o ilość przekazywanych informacji, lecz o ich jakość. Ich nadmiar prowadzi bowiem do osłabienia przekazu, a także dodatkowo dezorientuje słabszego uczestnika rynku.

Mając na względzie powyższe odniesienia, bezsprzeczne jest więc, że wymóg transparentności informacji odgrywa kluczową rolę w obszarze interesującego nas zagadnienia. Na potrzeby niniejszych rozważań termin „transparentność” będę rozumieć szeroko, tak aby jego zakresem objąć zagadnienie:

- ✓ prawidłowego doręczenia lub udostępnienia wzorców umów na etapie przedkontraktowym;
- ✓ przekazywania konsumentom rzetelnych, prawdziwych i pełnych informacji.

Na wskazanym wyliczeniu jednak się nie kończy, ponieważ przy wymogu transparentności informacji należy wziąć pod uwagę także sposób udostępniania danych. Szczególnie jest to ważne w przypadku przekazywanych informacji w formie pisemnej, bez względu na to, czy następuje to w postaci arkusza informacyjnego, czy w samej umowie<sup>771</sup>. Ważne jednak w tym wszystkim jest, aby przekazywane dane były przejrzyste dla konsumenta. W celu urzeczywistnienia tego wymogu konieczne staje się więc zwrócenie uwagi na kwestie techniczne przekazu, takie jak:

<sup>770</sup> Stanowisko Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w sprawie transparentności umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych, Warszawa 2011 r. Departament Polityki Konsumentckie UOKiK stan prawny na 18 listopada 2011 r.

<sup>771</sup> Wynika to z ilości przekazywanych informacji.

- ✓ Forma graficzna, w jakiej wzorec przekazywany jest konsumentowi. Chodzi tu o rozmiar czcionki, nieczytelny układ graficzny tekstu, odesłania, czy tzw. gwiazdki.
- ✓ Treść wzorca, która zawiera niejasne i niezrozumiałe dla konsumenta sformułowania.

Odnosząc się do wymogu transparentności informacji, można stwierdzić, że jego prawidłowa realizacja w dużym stopniu poprawiłaby sytuację ekonomiczną konsumenta. Wobec tego należy przyrzeć się rozwiązaniom prawnym, jakie poczynione zostały w tym zakresie zarówno na etapie przedkontraktowym, zawarcia umowy, jak i jej wykonania. Ze względu na obszerność tego zagadnienia, niniejsze rozważania ograniczę do wybranych kategorii umów, z którymi wydaje się, że konsumenci mają najczęściej do czynienia.

Niewątpliwie do takich (kategorii umów) zalicza się umowę sprzedaży towaru konsumpcyjnego, która regulowana jest ustawą o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej<sup>772</sup>. Wymóg transparentności został w niej odzwierciedlony w art. 3 ust. 1, który nakłada na sprzedawcę obowiązek udzielenia konsumentowi **jasnych, zrozumiałych i niewprowadzających w błąd informacji** (podkr. J.W.), wystarczających do prawidłowego i pełnego korzystania ze sprzedanego towaru konsumpcyjnego<sup>773</sup>. Chodzi tu o: nazwę towaru, określenie producenta lub importera, znak zgodności wymagany przez odrębne przepisy, informacje o dopuszczeniu do obrotu w RP, określenie energochłonności (stosownie do rodzaju towaru), a także inne dane wskazane w odrębnych przepisach.

Wskazany katalog ma charakter otwarty, a więc wyznacza on minimalny zakres danych, jakie mają być przekazane konsumentowi. Przepis ten (art. 3 ust. 1) ma ścisły związek z ust. 2<sup>774</sup>, chociaż wydawać by się mogło, że w przypadku towarów, które nie

---

<sup>772</sup> Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2002 r., Nr 141, poz. 1176 ze zm.). Niniejsza ustawa stanowi implementację dyrektywy 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 maja 1999 r. w sprawie niektórych aspektów sprzedaży towarów konsumpcyjnych i związanych z tym gwarancji (Dz.U. L 171 z 7.07.1999, s. 12). Por. R. Stefanicki, *Sprzedaż konsumencka w świetle ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej*, MPraw. 2004, nr 7.

<sup>773</sup> Zob. np. Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt XVII Amc 3111/11, w którym pozwany, tj. Vinasera Sp. Z o.o. z siedzibą w Warszawie zawarł w treści umowy „Spółka zastrzega sobie możliwość błędów w opisie”. Zob. także, wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt XVII AmC 3089/11.

<sup>774</sup> Art. 3 ust. 2 „Informacje, o których mowa w ust. 1, powinny znajdować się na towarze konsumpcyjnym lub być z nim trwale połączone, w przypadku gdy towar jest sprzedawany w opakowaniu jednostkowym lub w zestawie. W pozostałych przypadkach sprzedawca jest obowiązany umieścić w miejscu sprzedaży towaru informację, która może zostać ograniczona do nazwy towaru i jego głównej cechy użytkowej oraz wskazania producenta lub importera”.

są sprzedawane w opakowaniu jednostkowym lub w zestawie, konsument ma ograniczony dostęp do informacji wymienionych tylko w art. 3 ust. 2 zd. 2. Przyjęcie takiego rozwiązania prowadziłoby do wyłączenia ogólnego obowiązku informacyjnego wynikającego wprost z art. 3 ust. 1. Nie jest to jednak dopuszczalne, bowiem „zdanie pierwsze omawianego przepisu, odnoszące się właśnie do towarów sprzedawanych w opakowaniu jednostkowym lub w zestawie, dotyczy sposobu przedstawienia wymaganych informacji (na towarze lub trwale z nim połączone), a nie treści i zakresu”<sup>775</sup>. Wobec tego należy stwierdzić, że ograniczenie minimum informacyjnego w odniesieniu do pozostałych towarów wynika z odmienności w handlu nimi i nie ogranicza w jakikolwiek sposób obowiązku, o którym mowa w art. 3 ust. 1. Dzięki temu konsument ma zapewniony dostęp do informacji, które wpływają na jego decyzję co do nabycia określonej rzeczy lub rezygnacji z niej.

Podobnie należy interpretować rozwiązanie wynikające z art. 3 ust. 2 zd. 2, które dotyczy głównej cechy użytkowej towaru, nie tylko tego, który jest sprzedawany w opakowaniu jednostkowym lub w zestawie, ale także i tego, który jest sprzedawany luzem<sup>776</sup>. Wydaje się, że jest to dobre rozwiązanie dla słabszego podmiotu obrotu gospodarczego, umożliwi bowiem jemu prawidłowe korzystanie z danego towaru konsumpcyjnego.

Z wymogiem transparentności mamy również do czynienia w ust. 4 wskazanego w poprzednim akapicie artykułu. To w nim ustawodawca uznał, że na żądanie kupującego sprzedawca jest obowiązany wyjaśnić znaczenie poszczególnych postanowień umowy. Na tle tej regulacji widzimy wyraźnie, jak dużą wagę przywiązuje się do przejrzystości i jasności kierowanych do konsumenta danych. Nie powinno to wywoływać zaskoczenia, skoro w obrocie prawnym mamy do czynienia z różnego rodzaju wzorcami umów, które stosunkowo często są niezrozumiałe dla konsumenta i zawierają niedozwolone postanowienia, zwane klauzulami abuzywnymi<sup>777</sup>. Prawodawca unijny, jak i krajowy doskonale zdali sobie sprawę z zagrożeń, jakie niosą ze sobą wskazanego rodzaju klauzule. Dlatego „w zakresie przysługujących konsumentowi uprawnień ustawowych dyrektywa 1999/44 wprowadza zasadę, że zastrzeżenia umowne ograniczające albo uchylające uprawnienia z niej wynikające są pozbawione mocy prawnej”<sup>778</sup>. Rozwiązanie to wynika z punktu 22 preambuły dyrektywy, który stanowi „Strony nie mogą, za obopólną zgodą, ograniczyć bądź uchylić praw przyznanych konsumentowi, gdyż w przeciwnym razie udzielona ochrona prawna zostałaby udaremniona; ta zasada winna stosować się również do klauzul,

<sup>775</sup> P. Mikłaszewicz, *op.cit.*, s. 285. Por. R. Stefanicki, *Ochrona konsumenta w świetle...*, s. 113.

<sup>776</sup> *Ibidem*.

<sup>777</sup> Na temat klauzul abuzywnych zob. M. Skory, *Klauzule abuzywne w polskim prawie ochrony konsumentów*, Zakamycze, Kraków 2005.

<sup>778</sup> R. Stefanicki, *op.cit.*, 120.

które sugerują, iż konsument miał świadomość wszelkich braków zgodności towarów konsumpcyjnych istniejących w czasie zawierania umowy”. Również i w ustawie zwrócono uwagę na zakaz wprowadzania takich postanowień, które zgodnie z art. 11<sup>779</sup> zostały uznane za niedozwolone.

W celu skutecznego urzeczywistnienia wymogu transparentności ustawodawca zwrócił uwagę na jeszcze jedno, jakże ważne dla konsumenta kryterium, które związane jest z językiem informacji (art. 3 ust. 6)<sup>780</sup>. Połączenie tych wszystkich elementów w całość sprawia, że przedsiębiorca zobowiązany jest do posługiwania się językiem polskim przy udzielaniu konsumentowi, jasnych, zrozumiałych i niewprowadzających w błąd informacji, wystarczających do prawidłowego i pełnego korzystania ze sprzedanego towaru, a także przy wydawaniu wraz z towarem konsumpcyjnym instrukcji obsługi<sup>781</sup>, konserwacji i innych dokumentów wymaganych odrębnymi przepisami prawa. Trzeba jednak mieć na uwadze, że niektóre elementy informacji, o której mowa w art. 3 ust. 6, mogą być przekazywane w powszechnie zrozumiałej formie graficznej. Rozwiązanie to jest wykorzystywane coraz częściej w praktyce np. przy montażu mebli, czy zabawek (rowerek, samochody na akumulatory itp.).

Zasada transparentności informacji immanentnie wiąże się z ustawową odpowiedzialnością z tytułu niezgodności towaru konsumpcyjnego z umową<sup>782</sup> (art. 4 ust. 3)<sup>783</sup>. Z sytuacją taką mamy do czynienia w przypadku, gdy towar nie odpowiada podanemu

---

<sup>779</sup> Art. 11 ustawy stanowi: „Uprawnień unormowanych w niniejszej ustawie nie można wyłączyć ani ograniczyć w drodze umowy zawartej przed zawiadomieniem sprzedawcy o niezgodności towaru konsumpcyjnego z umową. W szczególności nie można tego dokonać przez oświadczenie kupującego, że wie o wszelkich niezgodnościach towaru z umową”.

<sup>780</sup> Art. 3 ust. 6 „Informacje lub dokumenty, o których mowa w ust. 1 i 5, powinny być sporządzone w języku polskim lub, o ile rodzaj informacji na to pozwala, w powszechnie zrozumiałej formie graficznej. Wymogu używania języka polskiego nie stosuje się do nazw własnych, znaków towarowych, nazw handlowych, oznaczeń pochodzenia towarów oraz zwyczajowo stosowanej terminologii naukowej i technicznej”.

<sup>781</sup> Zob. M. Kosiarski, *Instrukcja musi być po polsku*, „Rzeczpospolita” z dnia 4 sierpnia 2005 r.

<sup>782</sup> Por. M. Gajek, *Niezgodność z umową jako przesłanka odpowiedzialności sprzedawcy towaru konsumpcyjnego*, MPraw. 2003, nr 5, s. 208 i n.

<sup>783</sup> Art. 4 ust. 2. „W przypadku indywidualnego uzgodnienia właściwości towaru konsumpcyjnego domniemywa się, że jest on zgodny z umową, jeżeli odpowiada podanemu przez sprzedawcę opisowi lub ma cechy okazanej kupującemu próbki albo wzoru, a także gdy nadaje się do celu określonego przez kupującego przy zawarciu umowy, chyba że sprzedawca zgłosił zastrzeżenia co do takiego przeznaczenia towaru.

ust. 3. W przypadkach nieobjętych ust. 2, domniemywa się, że towar konsumpcyjny jest zgodny z umową, jeżeli nadaje się do celu, do jakiego tego rodzaju towar jest zwykle używany oraz gdy jego właściwości odpowiadają właściwościom cechującym towar tego rodzaju. Takie samo domniemanie przyjmuje się, gdy towar odpowiada oczekiwaniom dotyczącym towaru tego rodzaju, opartym na składanych publicznie zapewnieniach sprzedawcy, producenta lub jego przedstawiciela; w szczególności uwzględnia się zapewnienia, wyrażone w oznakowaniu towaru lub reklamie, odnoszące się do właściwości towaru, w tym także terminu, w jakim towar ma je zachować”.

przez sprzedawcę opisowi, nie nadaje się do celu, do jakiego jest on zwykle używany lub gdy jego właściwości nie odpowiadają publicznym oświadczeniom sprzedawcy, producenta lub jego przedstawiciela. W takim przypadku konsumentowi będą przysługiwały roszczenia wynikające z tytułu niegodności towaru z umową<sup>784</sup>. Przyjęte rozwiązanie ma więc na celu zmotywować przedsiębiorców do tego, aby przekazywane przez nich informacje były prawdziwe i rzetelne, czyli innymi słowy mówiąc, spełniały wymóg transparentności.

Ostatnim przepisem, w którym możemy doszukać się omawianego wymogu jest ten, który odnosi się wprost do gwarancji komercyjnej, tj. art. 13 ust. 3. Trzeba przy tym zaznaczyć, że nie wprowadza on dodatkowych kryteriów potrzebnych do spełnienia zasady transparentności. Artykuł ten opiera się na przesłankach wymienionych już wcześniej w art. 3 ust. 1 zd. 1. Wobec tego, oświadczenie gwarancyjne musi być w taki sposób sporządzone, aby było dla konsumenta jasne, zrozumiałe i niewprowadzające w błąd, a także wystarczające do prawidłowego i pełnego korzystania z gwarancji. Postanowienia, które powinny być zamieszczone w dokumencie gwarancyjnym obejmują w szczególności nazwę i adres gwaranta lub jego przedstawiciela w RP, czas trwania i terytorialny zasięg ochrony gwarancyjnej. Ponadto powinno być w nim zawarte stwierdzenie, że gwarancja na sprzedany towar konsumpcyjny nie wyłącza, nie ogranicza ani nie zawiesza uprawnień kupującego wynikających z niezgodności towaru z umową. Jak wynika z dalszych postanowień ustawy, uchybienie wskazanym wymogom, nie wpływa na ważność gwarancji i nie pozbawia kupującego wynikających z niej uprawnień<sup>785</sup>. Z przyjętego rozwiązania wzorowanego na regulacji unijnej można wywnioskować, że miało ono służyć ochronie konsumenta. Tymczasem okazuje się, że „zapis w ustawie, dopuszczający nietransparentną gwarancję, może sprzyjać «pokrętnemu» formułowaniu obowiązków przez gwaranta w oświadczeniu gwarancyjnym i – wobec braku w ustawie minimalnych wymogów co do jego zobowiązania na wypadek braku przejrzystości lub niewystarczającej merytorycznej określoności treści dokumentu lub reklamy – ochrona konsumenta może okazać się iluzoryczna”<sup>786</sup>.

Z przedstawionych rozważań dokonanych na tle ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej wynika, że zasada transparentności obejmuje kilka przesłanek. Wśród nich pojawia się pojęcie jasności, które należy odnieść do treści użytych

<sup>784</sup> Ze względu na to, że zagadnienie to wykracza poza zakres rozważań, odsyłam w tej kwestii do art. 3 dyrektywy oraz art. 8 ustawy. Zob. A. Kołodziej, *Komentarz do art. 8 ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej*, [w:] *Ustawa o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej. Komentarz*, pod red. J. Jezioro, Warszawa 2010, s. 219–294.

<sup>785</sup> Por. art. 6 ust. 5 dyrektywy 1999/44.

<sup>786</sup> R. Stefanicki, *op.cit.*, s. 347 i cytowana tam literatura.

w informacji sformułowań. To z kolei oznacza, że kierowane do konsumenta dane muszą być proste w odbiorze i nie budzące wątpliwości<sup>787</sup>. Podobnie należy interpretować kryterium zrozumiałości informacji. Termin ten odnosi się do formy przekazu, która musi być dla konsumenta nie tylko czytelna (wielkość czcionki), ale także dostępna w języku polskim. Niemniej ważne znaczenie przypisuje się zakazowi wprowadzenia konsumenta w błąd. „W tym wypadku chodzi raczej nie tylko o sposób zredagowania informacji i jej formę, ale o podkreślenie, że ma być ona zgodna z rzeczywistością, czyli wskazuje na prawdziwe właściwości towaru konsumpcyjnego”<sup>788</sup>. Nie można przy tym zapomnieć, że ustawodawca wymaga, aby przekazywane słabszemu podmiotowi dane (informacje) były wystarczające do prawidłowego i pełnego korzystania ze sprzedanego towaru konsumpcyjnego. Nie ulega więc wątpliwości, że spełnienie wymogu transparentności nastąpi wówczas, gdy powyższe przesłanki zostaną należycie wykonane przez silniejszego partnera obrotu gospodarczego. Aby stało się to jednak możliwe, ustawodawca postanowił wprowadzić instytucję niezgodności towaru konsumpcyjnego z umową, która ma służyć jako bodziec do przekazywania konsumentom prawdziwych i rzetelnych informacji.

Problem z transparentnością informacji pojawia się na tle art. 13 ust. 5 ustawy, w którym wskazano, że „sformułowanie oświadczenia gwarancyjnego w tej postaci, która narusza postulat redakcji jasnej, zrozumiałej i niewprowadzającej w błąd, wystarczającej do prawidłowego i pełnego korzystania z gwarancji nie ma wpływu na ważność gwarancji i nie pozbawia kupującego wynikających z niej uprawnień”<sup>789</sup>. Odnosząc się do tej regulacji – z praktycznego punktu widzenia – możemy bardzo łatwo dostrzec, że nie dość, iż osłabia ona oddziaływanie zasady transparentności, to może także „podważyć ochronny wobec konsumentów cel, jaki legł u podstawy przyjętego rozwiązania”<sup>790</sup>. Niewykluczone przecież jest, że konsument nie będzie dochodził swoich roszczeń, jeżeli gwarant, chcąc uchronić się od skutków prawnych złożonego przyrzeczenia, sformułuje je w niezrozumiały dla konsumenta sposób, a ewentualne zobowiązania przekaże w nie-transparentnej formie. Jeśli nawet zdarzy się tak, że słabszy uczestnik obrotu gospodarczego będzie domagał się wykonania uprawnień przysługujących mu z gwarancji, to na

---

<sup>787</sup> K. Zagrobelny, *Komentarz do art. 3 ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej*, [w:] *Ustawa o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej. Komentarz*, pod red. J. Jezioro, Warszawa 2010, s. 107.

<sup>788</sup> *Ibidem*.

<sup>789</sup> K. Zagrobelny, *op.cit.*, s. 362.

<sup>790</sup> R. Stefanicki, *Gwarancja komercyjna w świetle ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej*, MPraw. 2008, nr 7.

jego niekorzyść przemawia brak w ustawie przepisów interpretacyjnych, które na tle zaistniałego sporu pełniłyby rolę uzupełniającą.

Zasada transparentności jako przesłanka należytego wykonania prawa konsumenta do informacji, widoczna jest w wielu rozwiązaniach prawnych. Wśród nich możemy wyróżnić ustawę o kredycie konsumenckim<sup>791</sup>, która stanowi implementację dyrektywy 2008/48<sup>792</sup>. Dokonana transpozycja przepisów unijnych nastąpiła w drodze harmonizacji maksymalnej, dlatego w dalszej części rozważań odniosę się do przepisów krajowych, które mają zastosowanie w obszarze interesującego nas zagadnienia.

Jak wynika z analizy postanowień wskazanego aktu prawnego, ustawodawca już na etapie poprzedzającym zawarcie umów o kredyt, zwrócił uwagę na wymóg transparentności. Przesądza o tym treść art. 7<sup>793</sup> ust. 1 i 2, która zobowiązuje kredytodawcę lub pośrednika kredytowego do tego, aby w reklamach<sup>794</sup> dotyczących kredytu konsumenckiego zawierających dane dotyczące kosztu takiego kredytu, podać konsumentowi:

- ✓ stopę oprocentowania kredytu wraz z wyodrębnieniem opłat uwzględnionych w całkowitym koszcie kredytu;
- ✓ całkowitą kwotę kredytu;
- ✓ rzeczywistą roczną stopę oprocentowania; a ponadto w stosownych przypadkach dodatkowo:
- ✓ czas obowiązywania umowy;
- ✓ całkowitą kwotę do zapłaty przez konsumenta oraz wysokość rat;
- ✓ cenę towaru lub usługi oraz kwotę wszystkich zaliczek w przypadku umowy o kredyt przewidującej odroczenie płatności.

Ustawodawca zobowiązał również wymienione wyżej podmioty do tego, aby w sytuacji, gdy dojdzie do zawarcia umowy o kredyt konsumencki na warunkach określonych w reklamie<sup>795</sup>, niezbędne jest przystąpienie do umowy dodatkowej,

<sup>791</sup> Ustawa o kredycie konsumenckim z dnia 12 maja 2011 r., Dz.U., Nr 126, poz. 715 ze zm.

<sup>792</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/48/WE z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie umów o kredyt konsumencki oraz uchylająca dyrektywę Rady 87/102/EWG, Dz.U. L 133 z 22.05.2008. Zob. A. Jurkowska-Zeidler, *Jednolita regulacja kredytu konsumenckiego w prawie usług finansowych Unii Europejskiej (nowa dyrektywa 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki)*, GSP, Tom XXI, 2009, s. 243–259. Zob. także, J. Węgrzyn, *Prawo konsumenta do informacji na przykładzie kredytu konsumenckiego – aspekty konstytucyjnoprawne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012/Nr 3(11).

<sup>793</sup> Por. art. 4 dyrektywy 2008/48.

<sup>794</sup> Por. Decyzja RWR 39/2006, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o uznaniu za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów praktykę Euro Banku S.A. „polegającą na podaniu w reklamach kredytu konsumenckiego «Kredyt na PIT» (...) informacji, iż oprocentowanie kredytu wynosi 5% w skali roku przy jednoczesnym nie podaniu rzeczywistej rocznej stopy jego oprocentowania (...)”, [www.uokik.gov.pl/download.php?plik=5619](http://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=5619) [dostęp: 15.06.2012].

<sup>795</sup> W tym miejscu warto wspomnieć, że pośrednik kredytowy w reklamach dotyczących kredytu konsumenckiego podaje konsumentowi w sposób jednoznaczny, zrozumiały i widoczny:



w szczególności umowy ubezpieczenia, a kosztu takiej umowy nie można z góry określić – podać konsumentowi informację o tym obowiązku wraz z rzeczywistą stopą oprocentowania. Przyjęte rozwiązanie jest bardzo ważne dla konsumenta, a to z tego względu, że w praktyce dochodzi do sytuacji, w której koszty ubezpieczenia stanowią dość często istotną część kosztu całego kredytu, w wyniku czego są ukrywane przez kredytodawców. Nie dziwi więc, że ustawodawca, wymieniając standardowe informacje, do których się odniosłam nakazał, aby przekazane one były słabszemu kontrahentowi w sposób **jednoznaczny, zrozumiały i widoczny** (podkr. J.W.) – na podstawie reprezentatywnego przykładu<sup>796</sup>.

Jak wynika z przyjętych rozwiązań, wymóg transparentności określony został za pomocą trzech kryteriów. Mając to na uwadze, warto przyjrzeć się tym pojęciom nieco bliżej. Jednoznaczność, to najprościej rzecz ujmując, brak wątpliwości co do znaczenia przekazywanych konsumentowi informacji. Kryterium to przeciwdziałać ma takiemu „używaniu języka, który prowadzi do wieloznaczności tekstu, jego celem jest zatem wyeliminowanie technik manipulacyjnych przy opracowaniu określonych postanowień”<sup>797</sup>. Podobnie znaczenie ma termin zrozumiały. W tym przypadku chodzi o to, aby kierowane do konsumenta informacje były proste w odbiorze, a zatem nie budziły wątpliwości. Z kolei termin widoczny ściśle związany został z formą graficzną, to znaczy z rozmiarem czcionki, jak i z czytelnym układem tekstu.

Etap przedkontraktowy na wskazanych powyżej rozwiązaniach jednak się nie kończy, z zasadą bowiem transparentności mamy również do czynienia w art. 13<sup>798</sup> ustawy. To w nim ustawodawca zobowiązał kredytodawcę lub pośrednika kredytowego do przedstawienia konsumentowi na trwałym nośniku dość obszernej liczby informacji, które potrzebne są do podjęcia właściwej przez ten podmiot decyzji. Aby stało się to jednak możliwe, dane o których mowa w art. 13<sup>799</sup> muszą zostać przekazane konsumentowi

- 
- 1) zakres umocowania do dokonywania czynności faktycznych lub prawnych;
  - 2) informację, czy pośrednik kredytowy współpracuje z kredytodawcami.

W przypadku, gdy pośrednik współpracuje z kredytodawcami należy przekazać konsumentowi informację o nazwach kredytodawców, z którymi pośrednik ten współpracuje.

<sup>796</sup> Przy określeniu reprezentatywnego przykładu należy określić warunki umowy o kredyt konsumencki, na których kredytodawca lub pośrednik kredytowy spodziewa się zawrzeć co najmniej dwie trzecie umów danego rodzaju przy uwzględnieniu przez te umowy średniego okresu kredytowania, całkowitej kwoty kredytu i częstotliwości występowania na rynku umów danego rodzaju.

<sup>797</sup> K. Zagrobelny, *op.cit.*, s. 106.

<sup>798</sup> Por. art. 5 dyrektywy 2008/48.

<sup>799</sup> Do informacji, o których mowa zaliczamy:

- 1) imię i nazwisko (nazwę) i adres (siedzibę) kredytodawcy i pośrednika kredytowego;
- 2) rodzaj kredytu;
- 3) czas obowiązywania umowy;

na formularzu informacyjnym dotyczącym kredytu konsumenckiego, którego wzór określa załącznik I do ustawy<sup>800</sup>.

Jak wynika z przyjętego schematu, ustawodawca nie pozostał obojętny wobec zasady transparentności. Uznał on bowiem za konieczne ustalenie czytelnego układu tekstu, który musi być także jednoznaczny i zrozumiały, aby na podstawie przekazanych danych zapewnić konsumentowi możliwie największą przejrzystość i porównywalność ofert dostępnych na rynku. Dzięki przyjętej metodzie udostępniania informacji wydaje

- 4) stopę oprocentowania kredytu oraz warunki jej zmiany z podaniem indeksu lb stopy referencyjnej, o ile ma zastosowanie do pierwotnej stopy oprocentowania kredytu; jeżeli umowa o kredyt konsumencki przewiduje różne stopy oprocentowania, informacje te podaje się dla wszystkich stosowanych stóp procentowych w danym okresie obowiązywania umowy;
- 5) całkowitą kwotę kredytu;
- 6) termin i sposób wypłaty kredytu;
- 7) rzeczywistą roczną stopę oprocentowania oraz całkowitą kwotę do zapłaty przez konsumenta;
- 8) zasady i terminy spłaty kredytu oraz w odpowiednich przypadkach kolejność zaliczania rat kredytu konsumenckiego na poczet należności kredytodawcy;
- 9) informację dotyczącą obowiązku zawarcia umowy dodatkowej, w szczególności umowy ubezpieczenia;
- 10) w odpowiednich przypadkach informację o innych kosztach, które konsument jest zobowiązany ponieść w związku z umową o kredyt konsumencki, w szczególności o odsetkach, opłatach, prowizjach, marżach oraz kosztach usług dodatkowych, jeżeli są znane kredytodawcy oraz warunki, na jakich koszty te mogą ulec zmianie;
- 11) informację o konieczności poniesienia opłat notarialnych, o ile wystąpią;
- 12) informację o stopie oprocentowania zadłużenia przedterminowego, warunki jej zmiany oraz ewentualne inne opłaty z tytułu niezgodności w spłacie kredytu;
- 13) informację o skutkach braku płatności;
- 14) w odpowiednich przypadkach informację o wymaganych zabezpieczeniach kredytu konsumenckiego;
- 15) informację o prawie konsumenta do odstąpienia od umowy;
- 16) informację o prawie konsumenta do spłaty kredytu przed terminem;
- 17) informację o prawie kredytodawcy do zastrzeżenia w umowie prowizji za spłatę kredytu przed terminem oraz zasady jej ustalania;
- 18) informację o prawie konsumenta do otrzymania bezpłatnej informacji na temat wyników przeprowadzonej w celu oceny ryzyka kredytowego weryfikacji w bazie danych;
- 19) informację o prawie konsumenta do otrzymania bezpłatnego projektu umowy, na warunkach określonych w art. 12;
- 20) w odpowiednich przypadkach informację o terminie, w którym kredytodawca lub pośrednik kredytowy jest związany informacjami, które przekazał konsumentowi.

<sup>800</sup> W przypadku umów o kredyt konsumencki zawieranych na wniosek konsumenta na odległość, ustawodawca wyraźnie wskazał, że w sytuacji, gdy środek porozumiewania się na odległość nie pozwala na przekazanie danych, o których mowa w art. 13 ust. 1, to wówczas powinny one zostać udostępnione słabszemu podmiotowi niezwłocznie po zawarciu umowy na specjalnie przygotowanym do tego formularzu informacyjnym. Natomiast w przypadku przekazania konsumentowi informacji w formie głosowych komunikatów telefonicznych, kredytodawca lub pośrednik kredytowy zobowiązany jest do przedstawienia wskazanemu podmiotowi co najmniej:

- 1) danych określonych w art. 13 ust. 1 pkt 3–6 i 8;
- 2) rzeczywistej rocznej stopy oprocentowania w formie reprezentatywnego przykładu;
- 3) całkowitej kwoty do zapłaty przez konsumenta;
- 4) opisu i ceny towaru lub usługi w odniesieniu do umów o kredyt wiązany lub w formie odroczonej płatności.

się, że konsument łatwiej i szybciej przyswoi dane zamieszczone w formularzu<sup>801</sup>. Trzeba jednak mieć na uwadze, że dodatkowym wzmocnieniem zasady transparentności jest zamknięty katalog informacji wymienionych w art. 13 ustawy. Przyjęte rozwiązanie przeciwdziała więc „chaosowi informacyjnemu”, z którymi mielibyśmy do czynienia, gdyby kredytodawcy umieszczali w formularzu informacyjnym dane inne niż wymagane w ustawie. Oczywiście nie ma przeszkód do tego, aby przekazać konsumentowi dodatkowe informacje wykraczające poza wskazanych wyżej katalog. Sytuacja taka jest możliwa pod warunkiem przekazania ich łącznie z właściwym formularzem informacyjnym.

W sytuacji jakichkolwiek wątpliwości pojawiających się po stronie konsumenta ze względu na dostarczone mu dane, kredytodawca lub pośrednik kredytowy zobowiązany jest do wyjaśnienia temu podmiotowi treści informacji przekazywanych przed zawarciem umowy oraz postanowień zawartych w umowie. Przy czym wyjaśnienia te muszą zostać przedstawione w taki sposób, aby umożliwić słabszemu podmiotowi właściwe podjęcie decyzji dotyczącej umowy o kredyt konsumencki. Tak więc i w tym przypadku niezbędne jest respektowanie przez wyżej wymienione podmioty wymogu transparentności.

Mając na względzie nowe rozwiązania przyjęte na etapie poprzedzającym zawarcie umowy, wydaje się, że w odpowiedni sposób odnoszą się one do wymogu transparentności. Mają one bowiem podnieść świadomość konsumentów przy zaciąganiu zobowiązań finansowych, a także zmniejszyć występujące na linii przedsiębiorca–konsument asymetrie informacyjne. W realizacji tego celu pomocne przede wszystkim są przepisy nakładające na banki konieczność udzielania informacji na specjalnie przygotowanym do tego formularzu. Dzięki temu konsumenci mogą porównać w przejrzysty sposób oferty instytucji bankowych zarówno krajowych, jak i zagranicznych. Bezsporne zatem jest, że zasada transparentności jest warunkiem *sine qua non* do skutecznego urzeczywistnienia jednego z zasadniczych praw konsumentów, którym jest prawo do informacji.

Druga faza postępowania odnosi się do zawarcia umowy<sup>802</sup>. Tak jak w przypadku poprzedniego etapu, tak również i w tym możemy dostrzec nawiązanie do zasady

---

<sup>801</sup> Zob. [http://www.alebank.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8591:ustawa-o-kredycie-konsumentkim-konsument-dyktator-absolutny&catid=419:nbs-201102&Itemid=1842](http://www.alebank.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=8591:ustawa-o-kredycie-konsumentkim-konsument-dyktator-absolutny&catid=419:nbs-201102&Itemid=1842) [dostęp: 8.05.2012 r.].

<sup>802</sup> Por. Decyzję Nr RŁO 38/2011, w której Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów uznał za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, bezprawne działanie Getin Noble Bank Spółka Akcyjna z siedzibą w Warszawie, polegające na zamieszczeniu obligatoryjnych postanowień umowy o kredyt konsumencki „odnoszących się do zasad i terminów spłaty kredytu w załączniku do umowy o nazwie «Ogólne warunki umów w zakresie kredytowania pojazdów w Getin Noble Banku S.A.», informacji o łącznej kwocie wszystkich kosztów, opłat i prowizji, do których zapłaty zobowiązany jest konsument, w załącznikach do umowy o nazwach «Harmonogram spłat», «Tabela prowizji za czynności bankowe oraz opłat za inne czynności w Getinie Noble Banku S.A.», a nie w umowie «Umowa

transparentności. Świadczy o tym art. 29, który stanowi, że umowa o kredyt konsumencki powinna być zawarta w formie pisemnej (chyba że odrębne przepisy przewidują inną szczególną formę) oraz sformułowana w sposób **jednoznaczny i zrozumiały** (podkr. J.W.). Jak widać na tle przyjętego rozwiązania, ustawodawca konsekwentnie zwraca uwagę na kryterium jednoznaczności i zrozumiałości. Nie ma w tym nic zaskakującego, skoro konsument, na podstawie przekazywanych mu danych, musi podjąć ostateczną decyzję. Z uwagi na dość obszerną listę kierowanych do konsumenta informacji<sup>803</sup> wymóg ten okazuje się zasadny.

Na podstawie dotychczasowych rozważań dokonanych na gruncie ustawy o kredycie konsumenckim można stwierdzić, że zasada transparentności odgrywa bardzo ważną rolę dla konsumenta. Wynika to co najmniej z dwóch względów. Po pierwsze, umożliwia ona wskazanemu podmiotowi podjęcie właściwej decyzji. Po drugie, przyczynia się do poprawy jego sytuacji ekonomicznej. Po trzecie, wpływa pozytywnie na realizację prawa konsumenta do informacji. Odnosząc się do tego zagadnienia z praktycznego punktu widzenia, wydaje się, że osiągnięcie zadowalających efektów jest możliwe pod warunkiem wprowadzenia odpowiednich instrumentów prawnych, które mają zmotywować przedsiębiorców do przekazywania prawdziwych, zrozumiałych i rzetelnych informacji. Do takich wydaje się, że można zaliczyć uprawnienie do odstąpienia od umowy. W omawianej ustawie przyjęto, że konsument może skorzystać z tego prawa

---

Kredytu nr.../K/rok», co stanowi naruszenie art. 4 ust. 2 pkt 3, 9 ustawy z dnia 20 lipca 2001 r. o kredycie konsumenckim”, [www.uokik.gov.pl/download.php?plik=11085](http://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=11085) [dostęp: 29.06.2012].

<sup>803</sup> Listę wymaganych danych, które powinny znaleźć się w umowie wymienia art. 30. Przedstawienie ich wszystkich jest zbędne, oprócz tych bowiem, które zostały wymienione w art. 13 pkt 1–17, ustawodawca zalicza także:

- ✓ informacje o prawie, o którym mowa w art. 37 ust. 1 (chodzi tu o prawo konsumenta do otrzymania, na wniosek, w każdym czasie bezpłatnego harmonogramu spłaty, jeżeli umowa o kredyt została zawarta na czas określony);
- ✓ zestawienie zawierające terminy i zasady płatności odsetek oraz wszelkich innych kosztów kredytu, w przypadku gdy kredytodawca lub pośrednik kredytowy udziela karencji w spłacie kredytu;
- ✓ termin, sposób i skutki odstąpienia od umowy, obowiązek zwrotu przez konsumenta udostępnionego przez kredytodawcę kredytu oraz odsetek zgodnie z rozdziałem 5, a także kwotę odsetek należnych w stosunku dziennym;
- ✓ informację o prawie, o którym mowa w art. 59 ust. 1 (chodzi tu o sytuację, w której sprzedawca lub usługodawca nie wykonał lub nienależycie wykonał zobowiązanie wobec konsumenta, a żądanie przez konsumenta wykonania tego zobowiązania nie było skuteczne. W takim przypadku konsumentowi przysługuje prawo dochodzenia swoich roszczeń o wykonanie tego zobowiązania od kredytodawcy);
- ✓ warunki wypowiedzenia umowy;
- ✓ informację o możliwości korzystania z pozasądowego rozstrzygnięcia sporów oraz zasadach dostępu do tej procedury, jeżeli takie prawo przysługuje konsumentowi;
- ✓ wskazanie organu nadzoru właściwego w sprawach ochrony konsumentów.

Por. art. 10 dyrektywy 2008/48.

bez podawania przyczyny w ciągu 14 dni od dnia zawarcia umowy<sup>804</sup>. Jak widzimy, ustawodawca nie odnosi się wprost do wymogu transparentności, którego naruszenie skutkowałoby tego typu sankcją dla przedsiębiorcy. To jednak jest przecież niewykluczone, że ze względu na brak jednoznaczności, zrozumiałości, a ogólnie rzecz ujmując transparentności informacji, konsument będzie chciał skorzystać z możliwości odstąpienia od umowy. Opisany mechanizm jest tu więc pewnym bodźcem dla przedsiębiorców, aby postępowali oni lojalnie w stosunku do słabszej strony obrotu gospodarczego<sup>805</sup>.

Ostatni etap dotyczy wykonania umowy. Jednak przepisy mające do niego zastosowanie nie odnoszą się do zasady transparentności. Pomimo tego trzeba wspomnieć, że nowa ustawa o kredycie konsumenckim jest i tak zdecydowanie bardziej precyzyjna pod wskazanym względem, aniżeli poprzednia regulacja prawna. Nie ma w tym nic dziwnego, skoro obecna ustawa opiera się na paradygmacie ochrony konsumenta przez informację. Motyw, o którym mowa, jako jeden z głównych przejawów działań unijnych, zagwarantować ma słabszemu podmiotowi należyte wykonanie przysługującego mu prawa do informacji. Doskonale jednak wiemy, że niezbędna do tego celu jest zasada transparentności, dzięki której konsument rozumie kierowane do niego dane.

Na tle przyjętych rozwiązań można stwierdzić, że wymóg transparentności jest w dostateczny sposób uregulowany. Przesądza o tym nie tylko wielokrotne do niego nawiązywanie, ale także i przyjęta metoda udostępniania konsumentowi danych. Mowa tu oczywiście o formularzu informacyjnym, którego zaletą jest możliwość zapoznania się z określonym schematem, za pomocą którego konsument łatwiej i szybciej przyswoi zamieszczone w nim dane. Dodatkowym wzmocnieniem kluczowej dla tych rozważań zasady jest instrument prawny w postaci przysługującego konsumentowi prawa odstąpienia od umowy. Nie ulega więc wątpliwości, że w porównaniu z ustawą o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej, rozwiązania przyjęte na kanwie omawianej ustawy są zdecydowanie lepsze dla konsumenta.

Te same wnioski możemy wyciągnąć na podstawie ustawy o *timeshare*<sup>806</sup>, która stanowi implementację dyrektywy 2008/122<sup>807</sup>. Jak wynika z postanowień wskazanego

---

<sup>804</sup> Z kolei, jeżeli umowa o kredyt konsumencki nie zawiera elementów określonych w art. 30, konsument może odstąpić od umowy o kredyt konsumencki w terminie 14 dni od dnia dostarczenia wszystkich elementów wymienionych w art. 30 (art. 53 ustawy).

<sup>805</sup> W razie odstąpienia od umowy konsument nie ponosi żadnych kosztów z tego tytułu, z wyjątkiem odsetek za okres od dnia wypłaty kredytu do dnia spłaty kredytu (dniem spłaty kredytu jest dzień przekazania środków pieniężnych kredytodawcy przez konsumenta). Tak więc w przypadku odstąpienia od umowy, konsument musi zwrócić kredytodawcy kwotę zaciągniętego kredytu wraz z odsetkami jednak nie później niż w terminie 30 dni od dnia złożenia potrzebnego do tego oświadczenia.

<sup>806</sup> Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o *timeshare*, Dz.U. z 2011 r., Nr 230, poz. 1370.

<sup>807</sup> Dyrektywa z dnia 14 stycznia 2009 r. w sprawie ochrony konsumentów w odniesieniu do niektórych aspektów umów o *timeshare*, umów o długoterminowe produkty wakacyjne, umów odsprzedaży oraz

aktu, zasada transparentności została w nim zaakcentowana na etapie przedkontraktowym. W celu ułatwienia konsumentom zapoznania się z kierowanymi do nich informacjami, postanowiono, aby zamieszczone one zostały w standardowym formularzu informacyjnym, którego wzór określa załącznik nr I do ustawy<sup>808</sup>. Konieczne jednak jest, aby przedsiębiorca przekazał wymagane dane nieodpłatnie w sposób **jasny i zrozumiały**

---

wymiany, Dz.U. UE L 33 z 3.02.2009, str. 10. Dyrektywa ta została wdrożona do polskiego systemu prawa w drodze harmonizacji maksymalnej.

<sup>808</sup> Chodzi tu m.in. o:

- ✓ Imię i nazwisko lub nazwę (firma) oraz adres zamieszkania lub adres siedziby przedsiębiorcy lub przedsiębiorców, którzy będą stroną umowy;
- ✓ Krótki opis produktu, w tym opis nieruchomości lub innego miejsca zakwaterowania; określenie treści prawa lub praw będących przedmiotem umowy;
- ✓ Okres korzystania w każdym roku z miejsca zakwaterowania oraz w przypadku gdy umowa zawarta jest na czas określony, czas trwania umowy; data, od której konsument może korzystać z prawa lub praw będących przedmiotem umowy; jeżeli umowa dotyczy miejsca zakwaterowania lub innych udostępnianych konsumentowi obiektów będących w budowie – termin, w którym miejsce zakwaterowania oraz obiekty będą gotowe, a usługi związane z korzystaniem z miejsca zakwaterowania będą dostępne;
- ✓ Cena, jaką konsument ma zapłacić za nabycie prawa lub praw będących przedmiotem umowy; zwięzły opis dodatkowych kosztów obciążających konsumenta; rodzaj kosztów i określenie ich kwot (np. opłaty roczne, opłaty specjalne);
- ✓ Zestawienie udostępnionych konsumentowi usług związanych z korzystaniem z miejsca zakwaterowania (np. dostarczenie energii elektrycznej) oraz określenie kwoty, jaką konsument ma za nie zapłacić; zestawienie obiektów udostępnionych konsumentowi wraz z miejscem zakwaterowania (np. basen); czy wszystkie opłaty za korzystanie z tych obiektów zostały uwzględnione w wyżej wymienionych kosztach?; jeżeli nie, należy określić, co uwzględniono w kosztach, a co jest dostępne za odrębną opłatą;
- ✓ Czy jest możliwe przystąpienie do systemu wymiany? Jeżeli tak, należy podać nazwę systemu wymiany; określenie kosztów członkostwa w systemie wymiany oraz kosztów dokonania wymiany;
- ✓ Czy przedsiębiorca zobowiązał się do przestrzegania kodeksu lub kodeksów dobrych praktyk? Jeżeli tak, należy wskazać miejsce, w którym można zapoznać się z ich treścią.

Na wymienionych informacjach jednak się nie kończy. Ustawodawca w części 2, odniósł się do informacji ogólnych, do których zaliczył te, które dotyczą prawa odstąpienia od umowy i zwolnienia konsumenta od jakichkolwiek wynikających z tego tytułu kosztów. Część 3, zawiera dodatkowe informacje. Są one określone w sześciu punktach i uzupełnione podpunktami. Mowa tu o:

- 1) Informacjach dotyczących nabytego prawa lub praw;
  - ✓ np. warunki regulujące korzystanie z prawa lub praw będących przedmiotem umowy, określone przepisami prawa państwa lub państw członkowskich UE, na których terytorium znajduje się nieruchomość lub nieruchomości, z zaznaczeniem, czy warunki te zostały spełnione oraz które z nich należy jeszcze spełnić;
- 2) Informacjach dotyczących przedmiotu umowy;
  - ✓ np. jeżeli umowa dotyczy tylko jednej wskazanej nieruchomości – dokładny opis tej nieruchomości z określeniem jej położenia; jeżeli umowa dotyczy więcej niż jednej nieruchomości (ang. *Multi-resorts*) – dokładny opis tych nieruchomości i ich położenia; jeżeli umowa dotyczy miejsca zakwaterowania niebędącego nieruchomością – odpowiedni opis miejsca zakwaterowania i jego wyposażenia;
- 3) Dodatkowych wymogach dotyczących miejsca zakwaterowania w budowie (jeżeli umowa ma dotyczyć miejsca zakwaterowania w budowie);
  - ✓ np. stan zaawansowania prac związanych z budową miejsca zakwaterowania i instalacją urządzeń pozwalających na pełne korzystanie z niego (instalacja elektryczna, wodociągowa, gazowa

(podkr. J.W.), na piśmie lub na innym trwałym nośniku. Ustawodawca odnosząc się do wymogu transparentności, nie zapomniał o jeszcze jednym bardzo ważnym elemencie, którym jest język informacji<sup>809</sup>. Mając na względzie rozwiązanie przyjęte na etapie poprzedzającym zawarcie umowy o *timeshare*, wydaje się, że w odpowiedni sposób gwarantują one konsumentowi dostęp do jasnej i zrozumiałej informacji. Przesądza o tym standardowy formularz informacyjny, który pomimo dużej ilości zawartych w nim danych spełnia wymóg przejrzystości. Dzięki takiemu układowi graficznemu tekstu, konsument bez problemu będzie mógł zapoznać się z jego treścią.

Kolejny etap związany jest z zawarciem umowy. W porównaniu do ustawy o kredycie konsumenckim jest on nieco odmiennie uregulowany. Ustawodawca bowiem nie zwrócił uwagi na wcześniej wymienione materialnoprawne kryteria oceny informacji (jasność, zrozumiałość), na których powinny opierać się sformułowania zawarte w umowie o *timeshare*. Jedynym odniesieniem jest język informacji, o którego wyborze decyduje konsument (art. 16). Pomimo ewidentnego braku nawiązania do elementów składowych zasady transparentności nie można wyjść z założenia, że wskazanych cech nie muszą mieć inne udzielane konsumentowi informacje<sup>810</sup>. Jeżeli ograniczylibyśmy tę zasadę, to wówczas mielibyśmy do czynienia z niewłaściwym wykonaniem obowiązków nałożonych na profesjonalistów, a tym samym z naruszeniem prawa konsumenta do informacji. W praktyce jednak bywa różnie, a bardzo często jest tak, że przedsiębiorcy

---

oraz telefoniczna) oraz stan zaawansowania prac związanych z budową wszystkich innych obiektów, do których konsument będzie miał dostęp;

4) Informacjach dotyczących kosztów;

- ✓ np. opis wszystkich kosztów związanych z umową *timeshare*; opis sposobu, w jaki całość kosztów związanych z zawartymi umowami *timeshare* jest dzielona między wszystkich konsumentów, określenie przypadków i trybu, w jakim możliwe jest ich podwyższenie; sposób obliczenia wysokości opłat związanych z udostępnioną nieruchomością, opłaty nałożone na mocy obowiązujących przepisów (np. podatki i inne opłaty podobne) oraz dodatkowe koszty administracyjne (np. koszty zarządzania);

5) Informacjach dotyczących rozwiązania umowy;

- ✓ np. warunki, na jakich umowa może być rozwiązana, skutki rozwiązania umowy i informacje o wszelkich kosztach obciążających konsumenta w związku z jej rozwiązaniem;

6) Pozostałych informacjach;

- ✓ np. informacje o zasadach administrowania, zarządzania i utrzymywania miejsca zakwaterowania oraz dokonywania w nim napraw wraz z informacją, czy i na jakich warunkach konsumenci mogą wpływać na decyzje dotyczące takich spraw oraz czy mogą oni mieć udział w ich podejmowaniu.

<sup>809</sup> Zgodnie z przyjętymi założeniami, informacje zamieszczone w standardowym formularzu powinny być sporządzone, zgodnie z wyborem konsumenta, w języku urzędowym państwa członkowskiego UE, w którym ma on miejsce zamieszkania lub którego jest obywatelem. Jeżeli w państwie tym obowiązuje więcej niż jeden język urzędowy, informacje powinny być sporządzone w jednym z języków, wybranym przez konsumenta. Informacje nie mogą być sporządzone w języku niebędącym językiem urzędowym UE (art. 10 ust. 5 ustawy).

<sup>810</sup> Zob. E. Łętowska, *Europejskie prawo...*, s. 503.

nie przestrzegają wymogów wynikających z przepisów prawa, zwłaszcza gdy idzie o transparentność informacji. Skutki tego są odczuwalne oczywiście przez konsumentów. Dlatego, aby przeciwdziałać tego typu sytuacjom, ustawodawca przyznał słabszemu podmiotowi uprawnienie do odstąpienia od umowy.

Jak wynika z art. 25 ustawy, podmiot, o którym mowa może skorzystać z tego prawa, bez podania przyczyny w terminie 14 dni od dnia jej zawarcia lub od dnia doręczenia dokumentu umowy, jeżeli dzień ten następuje po dniu jej zawarcia. Przy czym, termin ten wydłuża się o 3 miesiące<sup>811</sup>, w przypadku nieprzekazania przez przedsiębiorcę na piśmie lub na trwałym nośniku informacji, danych określonych w standardowym formularzu. Wskazany powyżej przepis (art. 25 ust. 2) należy jednak rozpatrywać w związku z art. 29 ust. 2, który przewiduje, że konsument nie ponosi żadnych kosztów związanych z odstąpieniem od umowy. W szczególności nie jest on obowiązany do zapłaty wynagrodzenia za usługi wykonane przez przedsiębiorcę przed odstąpieniem od umowy ani do zwrotu korzyści, które przedsiębiorca mógłby uzyskać, gdyby konsument od umowy nie odstąpił. Nie można także pominąć rozwiązania przyjętego w art. 31 ust. 1. To w nim bowiem ustawodawca wskazał, że jeżeli konsument uiszcza przedsiębiorcy wynagrodzenie z wykorzystaniem, w całości lub w części, kredytu lub pożyczki udzielanych przez przedsiębiorcę albo przez osobę trzecią na podstawie porozumienia z przedsiębiorcą, odstąpienie przez konsumenta od umowy *timeshare* jest także skuteczne wobec umowy kredytu lub pożyczki.

Z dokonanej analizy regulacji prawnych odnoszących się do szczególnych rodzajów umów konsumenckich wynika, że ustawodawca krajowy nie pozostał obojętny wobec zasady transparentności. W każdej z przedstawionych wyżej ustaw konsekwentnie nawiązał do różnorodnych kryteriów materialnoprawnych tej zasady – przy czym zawsze były one określane na potrzeby danej regulacji prawnej. Bez względu jednak na owe kryteria, które powinny być „drogowskazem” dla podmiotu profesjonalnego co do tego, w jaki sposób przekazywać konsumentowi informacje, bezsprzeczne jest, że ustawodawcy przyświecał za każdym razem ten sam cel, którym jest prawidłowa i skuteczna realizacja prawa konsumenta do informacji. Co prawda obowiązek informowania słabszego kontrahenta o przedmiocie i treści umowy „a także powinność czynienia tego w sposób prawdziwy, rzeczowy i kompletny – jest cechą generalną prawa umów i wpływa z obowiązku lojalnego kontraktowania”<sup>812</sup>, to jednak ze względu na powszechne łamanie tego obowiązku (rzetelnego informowania), postanowiono zwrócić szczególną

<sup>811</sup> Wydłużenie terminu o rok następuje w przypadku, gdy w dniu zawarcia umowy lub doręczenia dokumentu umowy przedsiębiorca nie przekazał konsumentowi, na piśmie lub na innym trwałym nośniku informacji, standardowego formularza odstąpienia od umowy, o którym mowa w art. 18 ust. 2.

<sup>812</sup> E. Łętowska, *Europejskie prawo...*, s. 127.



uwagę na zasadę transparentności. Dostrzeżenie tego problemu jest bardzo ważne, stosowanie bowiem przez przedsiębiorcę niejasnych procedur zawierania transakcji, jak i nieczytelnych wzorców umów prowadzi do dezorientacji konsumenta i pogłębiających się asymetrii informacyjnych. To z kolei sprawia, że przeciętny i rozsądny konsument ma problemy ze zrozumieniem kierowanych do niego danych. W takiej sytuacji mamy więc do czynienia z naruszeniem podstawowego prawa konsumenta do prawdziwej, pełnej i rzetelnej informacji.

Jak się jednak okazuje, samo nawiązywanie w przepisach prawa do wymogu transparentności nie jest wystarczające. Występujący w niektórych przypadkach deficyt sankcji, który pojawia się na tle omówionych ustaw sprawia, że wymóg ten pozostaje widoczny jedynie na papierze. Przykładem może być sytuacja, w której przedsiębiorca poda konsumentowi błędne dane zamieszczone w standardowym formularzu informacyjnym dotyczącym umowy o *timeshare*. W takim przypadku wydawać by się mogło, że kiedy treść formularza informacyjnego wykazuje istotne uchybienia natury merytorycznej, rozwiązania zaistniałego problemu można by poszukiwać na drodze do analogii stanów, w których dane zawarte w formularzu nie zostały doręczone konsumentowi<sup>813</sup>. Stosując taką analogię (*analogia legis*), moglibyśmy dojść do wniosku, że konsument mógłby wówczas odstąpić od umowy w terminie 3 miesięcy i czternastu dni kalendarzowych od dnia jej zawarcia lub dnia doręczenia dokumentu umowy.

Powyższe rozwiązanie może jednak budzić wątpliwości, ponieważ z art. 25 ust. 2 pkt 2 jednoznacznie wynika, iż konsument ma prawo odstąpienia od umowy *timeshare* w terminie 3 miesięcy i czternastu dni kalendarzowych w przypadku, gdy w dniu zawarcia umowy lub doręczenia dokumentu umowy przedsiębiorca nie przekazał konsumentowi, na piśmie lub na trwałym nośniku informacji, danych zawartych w standardowym formularzu. *A contrario* w przypadku podania błędnych danych w treści formularza takie uprawnienie nie przysługuje, wówczas bowiem doszłoby do zastosowania interpretacji rozszerzającej. Wobec tego wydaje się, że wskazana ustawa nie rozwiązuje przedstawionego problemu<sup>814</sup>. Problemu tego nie rozstrzyga również ustawa o kredycie konsumenckim.

Brak, we wskazanych ustawach, skutków niektórych naruszeń obowiązków informacyjnych i związanej z nimi zasady transparentności nie eliminuje jednak możliwości skorzystania z sankcji przewidzianych w innych regulacjach prawnych. Mowa tu na przykład o rozwiązaniach ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym<sup>815</sup>.

---

<sup>813</sup> Zob. L. Stecki, *Timesharing*, Toruń 2002, s. 154.

<sup>814</sup> Zob. K. Włodarska-Dziurzyńska, *Sankcje w prawie konsumenckim na przykładzie wybranych umów*, Warszawa 2009, s. 195–199.

<sup>815</sup> Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym z dnia 23 sierpnia 2007 r., Dz.U. z 2007 r., Nr 171, poz. 1206.

Zgodnie z art. 6 tej ustawy za „praktykę rynkową uznaje się zaniechanie wprowadzające w błąd, jeżeli pomija istotne informacje potrzebne przeciętnemu konsumentowi do podjęcia decyzji dotyczącej umowy i tym samym powoduje lub może powodować podjęcie przez przeciętnego konsumenta decyzji dotyczącej umowy, której inaczej by się nie podjął. W razie wątpliwości za istotne informacje, o których mowa wyżej, uważa się te, które przedsiębiorca stosujący praktykę rynkową jest obowiązany podać konsumentom na podstawie odrębnych przepisów”. Jak się okazuje, na gruncie ustawy o *timeshare*, za praktykę spełniającą takie znamiona uznaje się nieprzekazanie konsumentowi standardowego formularza odstąpienia od umowy<sup>816</sup> lub zawartych w standardowym formularzu informacyjnym – którego wzór określa załącznik nr I do ustawy – danych szczegółowych. Co prawda ustawa o *timeshare* przewiduje we wskazanym przypadku instrument ochrony w postaci odstąpienia od umowy, to jednak niewykluczone jest powołanie się na art. 12 ust. 1 pkt 4 u.p.n.p.r., który odnosi się do unieważnienia umowy<sup>817</sup>. Na tle tych regulacji pojawia się pytanie: czy sankcję tę należy stosować łącznie z sankcją przedłużenia terminu na odstąpienie od umowy, czy prawo konsumenta do odstąpienia od umowy w terminie roku i czternastu dni kalendarzowych lub 3 miesięcy i czternastu dni kalendarzowych – w zależności od przypadku, o którym mowa w art. 25 ust. 2 u.t., należy zakwalifikować jako *lex specialis* w stosunku do sankcji unieważnienia umowy – art. 12 ust. 4 u.p.n.p.r., wyłączając możliwość zastosowania ostatniej ze wskazanych regulacji?

Odnosząc się do wskazanego problemu uważam, że jest możliwe łączne zastosowanie sankcji przewidzianej w art. 12 ust. 4 u.p.n.p.r. i w art. 25 ust. 2 u.t.<sup>818</sup> W przypadku nieprzekazania konsumentowi standardowego formularza odstąpienia od umowy lub szczegółowych danych zawartych w standardowym formularzu informacyjnym, konsument ma prawo do odstąpienia od umowy we wskazanym wyżej terminie (1 roku i czternastu dni kalendarzowych lub 3 miesięcy i czternastu dni kalendarzowych). Z kolei w sytuacji, gdy przedsiębiorca zastosuje nieuczciwą praktykę rynkową, w której wyniku powstanie po stronie konsumenta szkoda, ma on możliwość żądania unieważnienia umowy i naprawienia szkody<sup>819</sup>.

Jak wynika z przedstawionych rozważań, zasada transparentności sprzyja prawidłowej realizacji prawa konsumenta do informacji. Na tle wybranych rozwiązań prawnych, które odnoszą się do tego zagadnienia można stwierdzić, że skuteczne ich odzwierciedlenie w praktyce uzależnione jest w głównej mierze od lojalnego zachowania

<sup>816</sup> W przypadku ustawy o kredycie konsumenckim chodzi o wzór oświadczenia o odstąpieniu od umowy i zawarte w nim dane.

<sup>817</sup> K. Włodarska-Dziurzyńska, *Sankcje w prawie konsumenckim...*, s. 195 i n.

<sup>818</sup> *Ibidem*.

<sup>819</sup> *Ibidem*.

przedsiębiorcy. Ze względu na różnego rodzaju techniki marketingowe, a także stosowanie nieuczciwych praktyk rynkowych, czasami trudno spodziewać się pożądanego postępowania silniejszego podmiotu. Aby zapewnić więc konsumentowi dostateczny poziom ochrony, ustawodawca „wyposażył” go w instrument prawny, którym jest prawo do odstąpienia od umowy. Nie zawsze będzie ono jednak skuteczne (o czym była mowa wyżej), dlatego niewykluczone jest skorzystanie przez słabszy podmiot z innych środków ochrony przewidzianych w odrębnych przepisach prawa. Do tego celu potrzebne jest podjęcie działań zwiększających świadomość konsumentów, ponieważ deficyt informacji o przysługujących im uprawnieniach staje się pewnym hamulcem do ich egzekwowania. Mowa tu oczywiście o działaniach informacyjno-edukacyjnych, które prowadzone są m.in. przez UOKiK.

### **3. Podsumowanie**

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, można stwierdzić, że stopień szczegółowości informacji handlowej uzależniony jest od rodzaju dokonanej transakcji. Im większe znaczenie ekonomiczne ma dana umowa (np. kredytu), tym bardziej wymaga się od przedsiębiorcy obszernego informowania słabszego podmiotu.

Z przeprowadzonej analizy rozwiązań prawnych dotyczących umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa oraz umów zawieranych na odległość wynika, że przyjęty motyw ochrony konsumenta przez informację jest w pełni realizowany. Świadczą o tym nie tylko obecnie obowiązujące przepisy, które w dostatecznym stopniu chronią ekonomiczne interesy konsumentów, ale także i nowe rozwiązania prawne, które weszły w życie, ale uchylają obecne przepisy z dniem 13 czerwca 2014 r. W porównaniu z obecnymi rozwiązaniami, nowe są zdecydowanie lepsze, rozszerzają bowiem katalog informacji dostępnych dla konsumenta i jednocześnie kładą nacisk na sposób ich udzielania. Nie budzi więc wątpliwości, że w przypadku wskazanego rodzaju umów sytuacja konsumenta ulega poprawie. Przesądzają o tym co najmniej dwa względy. Po pierwsze, dążenie do przezwyciężenia asymetrii informacyjnych. Po drugie, zagwarantowanie konsumentowi lepszych warunków przy odstąpieniu od umowy. Po trzecie, dążenie do zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego i prywatności konsumenta.

Rozszerzenie katalogu informacji oraz zwracanie szczególnej uwagi na zasadę transparentności dotyczy również i innych umów konsumenckich. Z przeprowadzonej analizy wybranych rozwiązań prawnych, tj. umowy sprzedaży, umowy kredytu konsumentckiego i umowy *timeshare* wynika, że obecny motyw przynosi zamierzone oczekiwania. Nakłada on bowiem na profesjonalistów obowiązek przekazywania konsumentowi wymaganych informacji w sposób przejrzysty i zrozumiały. Aby stało się to jednak

możliwe, ustawodawca zagwarantował słabszemu podmiotowi prawo do odstąpienia od umowy, które ma służyć jako bodziec do przekazywania wymaganych informacji i realizacji wymogu transparentności.

Podsumowując, należy stwierdzić, że wprowadzone rozwiązania prawne w ramach przyjętego motywu ochrony konsumenta przez informację zdecydowanie poprawiają ekonomiczną sytuację tego podmiotu, gwarantują wysoki poziom owej ochrony oraz przyczyniają się do zwalczania asymetrii informacyjnych. Ponadto, co bardzo istotne z punktu widzenia kierunku niniejszej pracy, przyjęte regulacje prawne dookreślają konstytucyjne prawo do informacji handlowej wynikające ze współstosowania art. 76, art. 54 ust. 1 i tzw. prounijnej wykładni Konstytucji.

# Zakończenie

Konsument, jako uczestnik obrotu gospodarczego, narażony jest na różnego rodzaju zagrożenia występujące na rynku. Główną przyczyną takiego stanu jest przede wszystkim deficyt informacji, który sprawia, że decyzje podejmowane przez konsumenta nie są zbieżne z jego oczekiwaniami. W konsekwencji, deficyt ten prowadzi do braku faktycznej równowagi pomiędzy przedsiębiorcą a konsumentem i dlatego też musi on być kompensowany objęciem drugiego ze wskazanych podmiotów szczególną ochroną prawną.

Odnosząc się do ochrony konsumentów w zakresie prawa do informacji na płaszczyźnie Unii, trzeba mieć na uwadze, że działania podejmowane w tym kierunku są podporządkowane zasadniczemu celowi. Jest nim integracja gospodarcza w ramach rynku wewnętrznego, którego prawidłowe funkcjonowanie uzależnione jest nie tylko od eliminacji ograniczeń w swobodnym przepływie towarów, osób, usług i kapitału, ale także i od zaufania konsumentów do tego rynku. Ten ostatni „element” jest niesamowicie istotny. Stąd też wydaje się, że warunkiem do jego osiągnięcia jest konieczność podjęcia przez kompetentne organy UE działań w sferze legislacyjnej, jak i poza nią, za przyczyną których konsument będzie miał dostęp do odpowiedniej informacji o ofercie handlowej oraz o przysługujących mu prawach.

Skuteczna ochrona prawna wymaga więc określenia celów strategicznych oraz koordynacji działań podmiotów realizujących zadania polityki konsumenckiej<sup>816</sup>. Do takich celów obecnie zalicza się motyw ochrony konsumenta przez informację, który sprowadza się do przewyższenia występujących na linii przedsiębiorca–konsument asymetrii informacyjnych.

Wskazany powyżej paradygmat ochrony wydaje się być dobrym rozwiązaniem. Kładzie on bowiem główny akcent na informację, która w obrocie gospodarczym stała się niezbędnym narzędziem i powszechnym towarem. Dzięki dostępowi do tego „dobra” konsument może w pełni korzystać z autonomii woli w stosunkach kontaktowych. Trzeba jednak pamiętać, że na swobodne i świadome podejmowanie transakcji handlowych istotny wpływ ma konkurencja, dzięki której konsument może nabyć towar lub usługi z zachowaniem odpowiedniej jakości, ale po obniżonej cenie. Niezbędna do tego celu okazuje się także przejrzystość rynku przejawiająca się w odpowiednim poziomie wiedzy i informacji, które przedsiębiorca powinien przekazać swojemu kontrahentowi odnośnie do danego dobra konsumpcyjnego.

---

<sup>816</sup> Zob. UOKiK, *Polityka konsumencka na lata 2010–2013*, Warszawa 2010, s. 6.

Na tle przedstawionych rozwiązań prawnych, zarówno tych unijnych jak i krajowych, odnoszących się do informacji o produkcie oraz warunkach i postanowieniach tzw. umów konsumenckich wyraźnie widać, że realizacja przyjętych założeń następuje poprzez nałożenie na przedsiębiorców różnego rodzaju obowiązków informacyjnych. Oczywiście ich przedmiot i zakres uzależniony jest od rodzaju transakcji, a także okoliczności, w jakich dochodzi do jej zawarcia. Stąd też nie ulega wątpliwości, że przy sprzedaży towaru lub usługi, obowiązki informacyjne sprowadzać się będą do udzielenia podstawowych informacji, takich jak cena czy warunki korzystania z produktu. Tego już nie można powiedzieć przy umowach bardziej złożonych, do których niewątpliwie zalicza się umowę kredytu konsumenckiego. W tym przypadku obowiązki informacyjne są zdecydowanie bardziej rozbudowane, dotyczą bowiem trzech etapów, tj. przedkontraktowego, zawarcia umowy oraz jej wykonania. Niezależnie jednak od rodzaju dokonywanej transakcji, obowiązkom informacyjnym towarzyszy zasada transparentności, która w ramach przyjętego motywu ochrony została wyraźnie wyartykułowana w aktach wtórnych Unii Europejskiej. Wymóg ten nie został pominięty przez ustawodawcę krajowego. Świadczą o tym nowe rozwiązania prawne, w których zauważalne są duże zmiany zarówno w kwestii prawa konsumenta do informacji, jak i zasady jej przejrzystości. Na tle dokonanej analizy przepisów odnoszących się do prawa umów konsumenckich, dostrzeżemy nie tylko zwiększoną ilość przekazywanych konsumentowi informacji, ale także konieczność udostępniania ich za pomocą standardowych formularzy, które z jednej strony zapobiegają chaosowi informacyjnemu, a z drugiej ułatwiają porównanie ofert dostępnych na rynku. Należy jednak mieć na uwadze, że przy zawieraniu pewnego rodzaju umów, konsument nie jest w stanie racjonalnie zweryfikować przedstawianej mu oferty. Klasycznym tego przykładem są umowy zawierane poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość. Element zaskoczenia jaki towarzyszy konsumentowi, wywołuje u niego dezorientację, a także pozbawia go możliwości podjęcia przemyślanej decyzji. Brak jakiegokolwiek przygotowania konsumenta do kontaktów handlowych w miejscach, w których nie liczy się on z ich pojawieniem stwarza dla niego zagrożenie nie tylko w sferze ekonomicznej, ale także i w sferze prywatności. Nie dziwi więc, że prawodawca unijny, a za nim i ustawodawca krajowy, aby zrekompensować „upośledzenie informacyjne konsumentów”, zagwarantowali tym podmiotom instrument prawny w postaci prawa odstąpienia od umowy. Urzeczywistnienie tego środka wymaga jednak przedsięwzięcia odpowiednich działań informacyjno-edukacyjnych, bez nich bowiem ochrona konsumentów nie miałaby racji bytu.

Popularyzowanie wiedzy wśród konsumentów, a także uwrażliwianie ich na zagrożenia występujące na rynku jest zagadnieniem wciąż aktualnym. Wynika to głównie ze wzrastającej liczby nieuczciwych praktyk rynkowych, do których zalicza się m.in.

reklamę wprowadzającą w błąd. Jak się okazuje, może ona być nośnikiem dezinformacji, w skutek czego wywoływać będzie rozbieżność pomiędzy rzeczywistymi cechami towaru, a jego wyobrażeniem u konsumenta. W konsekwencji prowadzi ona nie tylko do ograniczenia zdolności wskazanego podmiotu w podejmowaniu przez niego decyzji, ale także i do naruszenia kluczowego dla tych rozważań prawa do informacji.

Problematyka związana z ochroną prawa konsumentów nie pozostała obojętna w polskim porządku prawnym. Jak wynika z postanowień Konstytucji RP, nakaz tej ochrony wyrażony został wprost w art. 76 ustawy zasadniczej. Trzeba jednak mieć na uwadze, że przepis ten adresowany jest do władzy publicznej. Nie ma w nim określonego podmiotu uprawnionego bezpośrednio do dochodzenia realizacji tego obowiązku. To z kolei oznacza, że przepis ten nie sytuuje prawa podmiotowego konsumenta. Wobec tego nie może on być podstawą dla tego podmiotu do zaskarżalności działania lub bezczynności władzy, tak jak ma to miejsce w przypadku innych wolności i praw konstytucyjnych. Pomimo tak przyjętej konstrukcji przepisu nie pozostaje on bez znaczenia dla konsumenta. Wynika to co najmniej z kilku względów. Po pierwsze, dzięki współstosowaniu art. 76, art. 54 ust. 1 i tzw. prounijnej wykładni Konstytucji, możemy mówić o prawie konsumenta do informacji handlowej. Po drugie, art. 76 „może być wykorzystany w ramach konkretnego sporu sądowego, służąc jako kryterium interpretacji zwrotów i pojęć niedookreślonych w przepisach mających być podstawą rozstrzygnięcia. Np. w zakresie ochrony przed wprowadzającą w błąd reklamą (...), przy konstruowaniu standardu rzetelności postępowania wobec konsumenta, podobnie w przypadku roszczeń odszkodowawczych, przy określaniu kryteriów i zakresu obowiązku informacji, ocenie skuteczności zarzutów obronnych drugiej strony itd.”<sup>817</sup>. Po trzecie, art. 76 służy jako pomost pomiędzy konsumenckim prawem unijnym a prawem krajowym, umożliwiając sądom podejmowanie decyzji w oparciu o interpretację przepisów polskich „w duchu” prawa unijnego. Wobec tego można stwierdzić, że art. 76 Konstytucji ma charakter pomocniczy w procesie rozstrzygania przez sądy powszechne, jak i Trybunał Konstytucyjny wskazanego rodzaju sporów. Po czwarte, realizacja konstytucyjnej ochrony konsumentów wynikająca z art. 76 wymaga sięgnięcia do konsumenckiego prawa unijnego, które jest „drogowskazem” dla ustawodawcy polskiego w procesie „kształtowania” treści ustaw wewnętrznych.

Mając na względzie powyższe odniesienia, można stwierdzić, że art. 76, pomimo że nie kreuje żadnych praw podmiotowych konsumentów, to jednak ma dla nich ważne znaczenie. Służy on bowiem jako „narzędzie” do wyrównania ich pozycji rynkowej, która z uwagi m.in. na deficyt informacji jest zdecydowanie gorsza, aniżeli profesjonalnego

<sup>817</sup> E. Łętowska, *Konstytucyjne i wspólnotowe...*, s. 374.

podmiotu obrotu gospodarczego. Trzeba jednak pamiętać, że wśród szerokiej „gamy” przepisów Konstytucji, prawo konsumenta do informacji można wyinterpretować z art. 51 (prawo do informacji o charakterze osobowym), art. 61 (prawo do informacji publicznej) oraz art. 74 ust. 3 (prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska), które poszerzają zakres ochrony o dodatkowe dziedziny. Nie można przy tym zapomnieć, że wprowadzenie nowych rozwiązań do ustawy o dostępie do informacji publicznej, która jest dookreśleniem art. 61 Konstytucji, daje nam możliwość innego spojrzenia na relacje konsument–przedsiębiorca. Z uwagi na uregulowaną kwestię ponownego wykorzystania informacji publicznej, relacje o których mowa zostają przeniesione na poziom wertykalny. Pomimo pojawiającego się w tej kwestii dysonansu, nie można nie wspomnieć o tej regulacji. Co prawda nie mamy tu do czynienia z przedsiębiorcą, a więc podmiotem silniejszym, to nie ulega jednak wątpliwości, że taką pozycję w układzie wertykalnym mają podmioty publiczne dysponujące informacją publiczną. Z uwagi na zmiany, jakie nastąpiły w kontekście dostępu do tego rodzaju informacji m.in. na rzecz konsumenta, zasadne było odniesienie się do tego zagadnienia.

Konstytucyjna ochrona praw konsumentów wyrażona w postaci normy programowej realizowana jest na skutek implementacji aktów wtórnych UE. Z przeprowadzonej analizy rozwiązań unijnych i krajowych wynika, że działania podejmowane w ramach przyjętego motywu ochrony zmierzają w coraz lepszym kierunku. Świadczy o tym nie tylko ilość informacji, jakie przedsiębiorca zobowiązany jest przekazać konsumentowi, ale także i sposób ich udostępniania. Mowa tu o zasadzie transparentności, która odnosi się do układu graficznego tekstu, a także do przekazywania słabszemu podmiotowi jasnych, zrozumiałych i niewprowadzających w błąd informacji. Wymogi te nie mają charakteru „wycinkowego”, a to oznacza, że ich realizacja widoczna jest zarówno przy oznakowaniu towarów (usług), jak i w prawie umów konsumenckich. Z tego też względu można stwierdzić, że kompleksowe spojrzenie na problem prawa konsumenta do informacji na płaszczyźnie unijnej i krajowej stanowi realizację konstytucyjnej ochrony konsumentów. Trzeba jednak pamiętać, że do osiągnięcia zadowalających efektów konieczne jest podjęcie działalności na polu informacyjno-edukacyjnym, której celem jest poszerzenie wiedzy na temat przysługujących konsumentom praw i sposobów uzyskania pomocy w sporach z profesjonalistami.



# Bibliografia

- Banasiński C., *Prawo ochrony konsumenta*, [w:] *Standardy wspólnotowe w polskim prawie ochrony konsumenta*, pod red. C. Banasińskiego, Warszawa 2004.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Prawa jednostki i systemy ich ochrony*, Wrocław 1995.
- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
- Baranowska W., *Instrumenty ochrony konsumenta w dyrektywie 97/7/WE o umowach zawieranych na odległość*, „Monitor Prawniczy” 2009, nr 4.
- Barta J., Fajgielski P., Markiewicz R., *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Kraków 2004.
- Barta J., Fajgielski P., Markiewicz R., *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Barta J., Fajgielski P., Markiewicz R., *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Kraków 2004.
- Bączyk M., *Dziesięć dni czy mniej?*, „Prawo Bankowe” 2001, nr 3.
- Bączyk M., *Propozycja obywatela–konsumenta wobec przedsiębiorstwa w Polsce*, „Studia Prawnicze” 1984, z. 3–4.
- Bernaczyk M., Jabłoński M., Wygoda K., *Biuletyn Informacji Publicznej. Informatyzacja administracji*, Wrocław 2005.
- Bernaczyk M., Presz A., *Karnoprawna ochrona prawa do informacji publicznej. Uwagi wstępne (część I)*, „Prokuratura i Prawo” 4, 2011.
- Bernaczyk M., *Obowiązek bezwinnego udostępniania informacji publicznej*, Warszawa 2008.
- Bidziński M., *Komentarz do art. 6 ustawy o dostępie do informacji publicznej*, [w:] *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, red. A. Drożdż, Warszawa 2010.
- Biernat S., *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich*, [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, pod red. C. Mika, Toruń 1998.
- Bisztyga A., *Europejska Konwencja Praw Człowieka a Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej – stan kompatybilności czy konkurencyjności?*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011/Nr 3(7).

- Boć J., *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz Komentarz do Konstytucji 1997 r.*, Wrocław 1998.
- Boć J., Samborska-Boć E., *Dostęp do informacji*, w:] *Ochrona Środowiska*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2008.
- Bridge J.W., Lasok D., *Law and Institutions of the European Union*, London 1994.
- Budziło W., *Ochrona konsumenta*, „Prawo i Życie” 1976, nr 39 (624).
- Ciechanowicz J., Mering L., *Ochrona środowiska w Konstytucji RP*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej. IV Ogólnopolska Konferencja Prawnicza (Toruń 1998)*, Toruń 1999.
- Ciechanowicz-McLean J., Bukowski Z., Rakoczy B., *Prawo ochrony środowiska – komentarz*, Warszawa 2008.
- Clapham A., *Human Rights in the Private Sphere*, Clarendon Press, Oxford 1993.
- Czachórski W., *Zobowiązania. Zarys wykładu*, Warszawa 2002.
- Czapliński W., Ostrihansky R., Saganek P., Wyrozumka A., *Prawo Wspólnot Europejskich Orzecznictwo*, wydanie nowe z suplementem, Warszawa 2005.
- Dauses M.A., Sturm M., *Prawne podstawy ochrony konsumenta na wewnętrznym rynku Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1997.
- Domański T., *Strategie marketingowe dużych sieci handlowych*, Wydawnictwo Naukowe PWN 2001.
- Drogoń W., Mąka D., Skawina M., *Jak chronić tajemnicę? Ochrona informacji w instytucjach państwowych i przedsiębiorstwach prywatnych*, Warszawa 2004.
- Dubis W., *Komentarz do art. 1 ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego*, [w:] *Ustawa o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej. Komentarz*, pod red. J. Jezioro, Warszawa 2010.
- Działocha K., *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP (Stan Doktryny Prawa)*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, pod red. K. Działochy, Warszawa 2005.
- Engel E., *Third Party Effect of Fundamental Rights (Drittwirkung)*, “European Law” 2009.
- Fajgielski P., *Informacja w administracji publicznej – prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Warszawa 2007.

- Fajgielski P., *Nowelizacja ustawy o ochronie danych osobowych – zakładane cele i przewidziane skutki*, [w:] *Nowelizacja ustawy o ochronie danych osobowych 2010*, Dodatek specjalny „Monitora Prawniczego” 2011, red. G. Sibiga, nr 3, s. 2–5.
- Fleszer D., *Zakres przetwarzania danych osobowych w działalności gospodarczej*, Warszawa 2008.
- Frąckowiak J., *Instytucje prawa handlowego w kodeksie cywilnym*, „Rejent” 2003, z. 6.
- Gajek M., *Niezgodność z umową jako przesłanka odpowiedzialności sprzedawcy towaru konsumpcyjnego*, „Monitor Prawniczy” 2003, nr 5.
- Gajlewicz M., *Reklama i jej uwarunkowania*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1993, nr 10.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 31*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Komentarz do art. 76*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Warszawa 2009.
- Gliniecka B., *Ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym – nowe środki ochrony prawa konsumentów*, „Edukacja Prawnicza” 2008, Nr 1.
- Gnela B., *Pojęcie konsumenta w prawie wspólnotowym i w prawie polskim*, [w:] *Ochrona konsumenta usług finansowych. Wybrane zagadnienia prawne*, red. B. Gnela, Warszawa 2007.
- Golat R., *Umowy zawierane poza lokalem przedsiębiorstwa*, „Gazeta Prawna” 2001, nr 94.
- Górka M., *Zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa wspólnotowego*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1997, nr 1(2).
- Granat M., *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2010.
- Gruszecki K., *Ustawa o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Komentarz*, Wrocław 2009.
- Guziński M., *Wybrane zagadnienia zarządu mieniem publicznym*, (w:) A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wydawnictwo Kolonia Limited 2000.

- Grzymowska M., *Zakres ochrony wolności wypowiedzi komercyjnej w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2005, z. 1–2.
- Haczkowska M., *Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa według Konstytucji RP*, Warszawa 2007.
- Hładyszewski M., *Umowy zawierane poza lokalem przedsiębiorstwa*, [w:] *Europejskie prawo konsumenckie a prawo polskie*, pod red. E. Nowińskiej i P. Cybuli, Kraków 2005.
- Hofmański P., *Komentarz do wybranych przepisów Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, [w:] *Standardy prawne Rady Europy*, t. III *Prawo karne*, Warszawa 1997.
- Jabłońska-Bonca J., Wieczorek E., *Ochrona konsumenta w ustawodawstwie polskim i prawie Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, pod red. C. Mika, Toruń 1997.
- Jabłoński M., *Demokracja partycypacyjna w Unii Europejskiej. Rozważania na tle wprowadzenia instytucji obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej*, „Przegląd Sejmowy” 4(99)/2010.
- Jabłoński M., *Udostępnianie informacji publicznej w trybie wnioskowym*, Wrocław 2009.
- Jabłoński M., Jarosz-Żukowska S., *Prawa człowieka i systemy ich ochrony. Zarys wykładu*, Wrocław 2004.
- Jabłoński M., Węgrzyn J., *Klauzule abuzywne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Prawa i Administracji” LXXXV, Wrocław 2011.
- Jabłoński M., Węgrzyn J., *Publicznoprawna ochrona konsumentów przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi w Konstytucji RP i w ustawodawstwie zwykłym*, [w:] *Standardy ochrony konsumenta w Polsce na tle koncepcji effet utile systemu ochronnego UE*, pod red. J. Frąckowiaka i R. Stefanickiego, Wrocław 2011.
- Jabłoński M., Węgrzyn J., *Wprowadzenie w błąd jako przesłanka ochrony konsumentów*, „Przegląd Prawa i Administracji” LXXXVII.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Dostęp do informacji i jego granice*, Wrocław 2002.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Konstytucyjne uprawnienia jednostki w sferze informacyjnej*, [w:] *Sześć lat Konstytucji RP. Doświadczenia i inspiracje*, red. L. Garlicki, A. Szmyt, Warszawa 2003.
- Jabłoński M., Wygoda K., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz*, Wrocław 2002.

- Jagielska M., *Ewolucja europejskiego prawa konsumenckiego*, [w:] *Valeat aequitas, Księga pamiątkowa ofiarowana Księdzu Profesorowi Remigiuszowi Sobańskiemu*, Katowice 2000.
- Jagielska M., *Umowy zawierane poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość*, „Monitor Prawniczy” 2000, nr 9.
- Jankowski J., *Technologia informacyjna dla prawników i administratywistów. Szanse i zagrożenia elektronicznego przetwarzania danych w obrocie prawnym i działaniu administracji*, Warszawa 2009.
- Jantóń-Drozdowska E., *Ekonomiczne przesłanki antymonopolowej oceny koncentracji*, [w:] *Konkurencja w gospodarce współczesnej*, pod red. C. Balasińskiego i E. Stawickiego, Warszawa 2007.
- Jarosz-Żukowska S., *Problem horyzontalnego stosowania norm konstytucyjnych dotyczących wolności i praw jednostki w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, t. I, *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, red. M. Jabłoński, Warszawa 2010.
- Jaśkowska M., *Dostęp do informacji publicznych w świetle orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Toruń 2002, s. 25.
- Jaworska-Dębska B., *Wokół pojęcia reklamy*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1993, nr 12.
- Jedynak A., *Ochrona prywatności konsumentów*, „Ius Et Administratio” 2005, nr 1.
- Jurkowska-Zeidler A., *Jednolita regulacja kredytu konsumenckiego w prawie usług finansowych Unii Europejskiej (nowa dyrektywa 2008/48/WE w sprawie umów o kredyt konsumencki)*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Tom XXI, 2009.
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., *Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz praktyczny*, Warszawa 2008.
- Kańska K., *Pojęcie konsumenta w Kodeksie cywilnym na tle tendencji europejskich*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, z. 1.
- Katner W.J., *O rękojmi i gwarancji według kodeksu cywilnego i ustawy o sprzedaży konsumenckiej – słów kilka*, [w:] *Prawo prywatne czasu przemian. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi S. Sołtysińskiemu*, pod red. A. Nowickiej, Poznań 2005.
- Kędzia Z., *Burżuazyjna koncepcja praw człowieka*, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1980.
- Kłaczyński M., Szuster S., *Dostęp do informacji publicznej. Komentarz*, Lex.

- Kołodziej A., *Komentarz do art. 8 ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej*, [w:] *Ustawa o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej. Komentarz*, pod red. J. Jezioro, Warszawa 2010.
- Kołtuniak M., *Unijna harmonizacja prawa ochrony konsumentów*, „Rzeczpospolita” z dnia 18 października 2011, D12.
- Koroluk S., *Nowa definicja konsumenta w k.c.*, „Radca Prawny” 2003, nr 3.
- Korus K., *Umowy i inne czynności w obrocie handlowym*, [w:] *Prawo handlu elektronicznego*, Kraków 2005.
- Kosiarski M., *Instrukcja musi być po polsku*, „Rzeczpospolita” z dnia 4 sierpnia 2005 r.
- Kot T., *Harmonizacja Prawa w Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1995, z. 4.
- Krawczyk A., *Ochrona ekonomicznych interesów konsumenta w umowach zawieranych na odległość*, „Radca Prawny” 2006, nr 4.
- Kremis J., *Przedmiot stosunku cywilnoprawnego*, [w:] *Podstawy prawa cywilnego i handlowego*. t. I *Prawo cywilne*, pod red. E. Gniewka, Warszawa 2002.
- Krzemińska J., *Jak daleko sięga swoboda wypowiedzi w działalności gospodarczej? Konstytucyjna ochrona commercial speech*, „Radca Prawny” 2006, z. 5.
- Lawlor E., *Individual Choice and Higher Growth. The Aim of Consumer Policy in the Single Market*, Brussels-Luxemburg 1989.
- Lewaszkiwicz-Petrykowska B., *Pojęcie konsumenta*, [w:] *Model prawnej ochrony konsumenta*, pod red. G. Rokickiej, Warszawa 1996.
- Lewaszkiwicz-Petrykowska B., *Uwagi o zawodowym obowiązku udzielenia informacji*, [w:] *Z zagadnień współczesnego prawa cywilnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Tomasza Dybowskiego*, „Studia Iuridica”, t. XXI, Warszawa 1994.
- Lipowicz I., *Konstytucyjne prawo do informacji a wolność informacji*, [w:] *Wolność informacji i jej granice*, pod red. G. Szpor, Katowice 1997.
- Litwiński P., *Dyrektywa o usługach finansowych na odległość*, „Prawo Bankowe” nr 1/2003.
- Litwiński P., *Ochrona danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Lex.
- Lüke G., *Vorläufiger Rechtsschutz bei Verwaltungsakten mit Drittwirkung*, „Neue Juristische Wochenschrift”, Heft 3, 1978.

- Łabno A., *Ograniczenie wolności i praw człowieka na podstawie art. 31 Konstytucji III RP*, [w:] *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji w Konstytucji RP*, red. B. Banaszak, A. Preisner, Warszawa 2002.
- Łętowska E., *Bariery naszego myślenia o prawie w perspektywie integracji z Europą*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 7.
- Łętowska E., *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2004.
- Łętowska E., *Informacja musi być jasna, niedwuznaczna i zrozumiała*, „Rzeczpospolita” 1998, nr 119.
- Łętowska E., *Konstytucyjne i wspólnotowe uwarunkowania rozwoju prawa konsumenci-  
kiego*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo  
Polski w Unii Europejskiej*, pod red. C. Mika, Toruń 1999.
- Łętowska E., *Konsument a prawo*, „Rzeczpospolita” 1983, nr 39.
- Łętowska E., *Konsument a prawo*, „Rzeczpospolita” 1983, nr 41.
- Łętowska E., *Ochrona konsumenta a ekonomiczno-socjalne prawa człowieka*, [w:] *Prawa obywatelskie i administracja państwowa Polska-Austria*, Wrocław-  
Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1983.
- Łętowska E., *Ochrona konsumenta: negatywny spór kompetencyjny*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 6.
- Łętowska E., *Ochrona konsumenta z punktu widzenia polityki prawa*, „Państwo  
i Prawo” 1978, nr 4.
- Łętowska E., *Ochrona niektórych praw konsumentów. Komentarz*, wyd. 3 (zaktualizo-  
wane i uzupełnione), Warszawa 2001.
- Łętowska E., *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002.
- Łętowska, *Sesja 40-lecia Sądu Najwyższego PRL – Sprawozdania*, opr. S. Paweła,  
K. Piasecki, „Nowe Prawo” 1985, nr 5.
- Łętowska E., *Ustawa o ochronie niektórych praw konsumentów. Komentarz*, Warszawa  
2000.
- Łętowska E., *Założenia i konstrukcja ustawy o jakości*, Państwo i Prawo 1979, nr 6.
- Łopatka A., *Linia VIII Zjazdu PZPR: umacnianie państwa, rozwój demokracji, dosko-  
nalenie prawa, utrwalanie praworządności*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 1.
- Maciejewski M., *Prawo informacji – zagadnienia podstawowe*, [w:] *Prawo informacji.  
Prawo do informacji*, red. W. Góralczyk, Warszawa 2006.

- Machnikowski P., *Ocena funkcjonowania i kierunki zmian prawa UE w zakresie ochrony konsumentów na przykładzie dyrektywy o podróżach*, [w:] *Aktualne tendencje w prawie konsumenckim*, pod. red. R. Stefanickiego, Wrocław 2010.
- Machnikowski P., *Swoboda umów według art. 353<sup>1</sup> KC. Konstrukcja prawna*, Warszawa 2005.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Ewolucja ochrony konsumenta w europejskim prawie wspólnotowym*, Toruń 2004.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Programy ochrony konsumenta w prawie Wspólnot Europejskich*, „*Studia Europejskie*” 4/2003.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *Umowy zawierane poza siedzibą przedsiębiorstwa i na odległość – standardy europejskie a prawo polskie*, [w:] *Harmonizacja wybranych dziedzin prawa polskiego ze standardami Unii Europejskiej*, pod red. J. Maliszewskiej-Nienartowicz, Toruń 2004.
- Mazurkiewicz M., *Regulacja konstytucyjna ochrony środowiska w Polsce*, [w:] *Ochrona środowiska*, „*Prawo i Polityka*” 1997, nr 2 (8).
- Mednis A., *Prawo do prywatności a interes publiczny*, Kraków 2006.
- Micklitz H.W., Schirmbacher M., *Duties to Inform Contained in Directive 2002/65/EC Concerning the Distance Marketing of Consumer Financial Services*, „*Euredia*” 2003, nr 3.
- Mik C., *Teoria obowiązków pozytywnych Państw-Stron traktatów w dziedzinie praw człowieka na przykładzie Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, [w:] *Księga jubileuszowa profesora Tadeusza Jasudowicza*, Toruń 2004.
- Mikłaszewicz P., *Obowiązki informacyjne w umowach z udziałem konsumentów na tle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.
- Mokrysz-Olszyńska A., *Zakres ochrony przed wprowadzeniem w błąd konsumenta w prawie Wspólnotowy Europejskiej*, „*Kwartalnik Prawa Prywatnego*” 2000, z. 2.
- Mostowik P., *Uwagi dotyczące rozwoju prawa konsumenckiego na tle nowelizacji kodeksu cywilnego z 2003 roku*, „*Radca Prawny*” 2003, nr 4.
- Nawrocka M., *Konstytucyjne prawo obywatela do ochrony jego praw jako konsumenta – instrumenty publicznoprawne*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, pod red. C. Mika, Toruń 1999.
- Nestorowicz M., *Dyrektywa jako środek prawny ochrony konsumenta w Unii Europejskiej*, „*Państwo i Prawo*” 1994, nr 3.



- Nestoruk I.B., *Konkurencja na rynkach lokalnych wraz z wybranym orzecznictwem Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Warszawa 2009.
- Nestoruk I.B., *Prawo konsumenckie w Polsce i Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.
- Niepokulczycka M., *Polityka konsumencka i ochrona interesów konsumentów*, Warszawa 1999.
- Nikolowa M., *Historical Review of the Legal Basis for European Union Consumer Protection*, CLR 9-10, Toruń 1999.
- Nowicki M.A., *Nowy Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 1999–2004*, Kraków 2005.
- Pajor T., *Odpowiedzialność państwa członkowskiego Unii Europejskiej za szkodę wyrządzoną jednostce wskutek naruszenia prawa wspólnotowego*, [w:] *Studia z prawa prywatnego. Księga pamiątkowa ku czci Profesora Biruty Lewaszkiwicz-Petrykowskiej*, Łódź 1997.
- Pawłowski A., Koroluk S., *Prawo ochrony konsumentów*, Warszawa 2002.
- Pawłowska A., *Zasoby informacyjne w administracji publicznej w Polsce. Problemy zarządzania*, Lublin 2002.
- Pisuliński J., *Usługi finansowe na odległość*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2003, z. 2.
- Polak M., *Bezpieczeństwo danych osobowych*, Warszawa 2008.
- Radecki W., *Konstytucyjne podstawy ochrony środowiska w Polsce*, „Problemy Ekologii” 1997, nr 5.
- Radeideh M., *The Principle of Fair Trading in EC Law*, Groningen 2004.
- Rączka G., *Informacja handlowa w prawie polskim*, „Radca Prawny” 2006, nr 4.
- Rączka G., *Świadczenie usług finansowych na odległość*, „Monitor Prawniczy” 2005, nr 17.
- Ramsay J., *Consumer Protection: Text and Materials*, London 1989.
- Raszewska-Skałeczka R., *Edukacja jednostki wobec wyzwań społeczeństwa informacyjnego*, [w:] *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, pod red. J. Blicharz i J. Bocia, Wrocław 2009.
- Rokita K., *Prawa konsumenta*, Warszawa 2009.
- Ruszewski J., *Dostęp do informacji o środowisku*, „Prokuratura i Prawo” 2005, nr 9.

- Rzucidło J., *Biuletyn Informacji Publicznej a publiczna baza orzeczeń sądów powszechnych*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie*, Opole 2010.
- Rzucidło J., Węgrzyn J., *Prawne aspekty ochrony anonimowości w Internecie*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie, R. 2013.
- Safjan M., *Autonomia woli a zasada równego traktowania*, [w:] *Zaciąganie i wykonywanie zobowiązań. Materiały III Ogólnopolskiego Zjazdu Cywilistów (Wrocław, 25–27.09.2008 r.)*, pod red. E. Gniewka, K. Górskiej i P. Machnikowskiego, Warszawa 2010.
- Safjan M., *Klauzule generalne w prawie cywilnym*, „Państwo i Prawo” 1990, z. 11.
- Safjan M., *Prawo do prywatności i ochrona danych osobowych w społeczeństwie informatycznym*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 6.
- Safjan M., *Zasady prawa prywatnego*, [w:] *Prawo cywilne – część ogólna*, red. M. Safjan, t. 1, Warszawa 2007.
- Salomon M., Bamossy G., Askegaard S., *Consumer behaviour. An European Perspective*, New Jersey 1999.
- Sarnecki P., *Komentarz do art. 54*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 2003.
- Sieradzka M., *Komentarz do ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym*, Lex.
- Skory M., *Klauzule abuzywne w polskim prawie ochrony konsumentów*, Kraków 2005.
- Skory M., *Sytuacja konsumenta w umowach elektronicznych*, [w:] *Umowy elektroniczne w obrocie gospodarczym*, Warszawa 2005.
- Skory M., *Znaczenie kodeksowej definicji konsumenta dla wyodrębnienia tzw. obrotu konsumenckiego*, „Przegląd Prawa i Administracji” LXIV, Wrocław 2004.
- Skubisz R., Sagan R., *Prawo reklamy. Wprowadzenie. Zbiór przepisów. Orzecznictwo. Literatura*, Lublin 1997.
- Smith P., Swann D., *Protecting the Consumer: an Economic and Legal Analysis*, Oxford 1979.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 61*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Sołtysiński S., *Ochrona praw konsumenta*, „Państwo i Prawo” 1971, nr 12.

- Stankiewicz M., *Umowy zawierane na odległość z udziałem konsumentów – regulacje wspólnotowe i projekty nowych rozwiązań w polskim prawie cywilnym*, [w:] *Procesy ujednolicania prawa prywatnego w świetle integracji europejskiej*, red. B. Ziemiński, B. Sitek, M. Tkaczuk, Szczecin 2002.
- Stankiewicz R., *Prawo dostępu do informacji publicznej a jego ograniczenia wynikające z obowiązku zachowania tajemnicy przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane)*, [w:] *Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie – wybrane zagadnienia prawne*, pod red. E. Pierzchały, M. Woźniak, Opole 2010.
- Stańko M., *Zagadnienia wprowadzające*, [w:] *Gospodarka mieniem komunalnym*, J. Jagoda, D. Łobos-Kotowska, Warszawa 2008.
- Stecki L., *Timesharing*, Toruń 2002.
- Stefanicki R., *Gwarancja komercyjna w świetle ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej*, „Monitor Prawniczy” 2008, nr 7.
- Stefanicki R., *Ochrona konsumenta w świetle ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej*, Kraków 2006.
- Stefanicki R., *Ograniczenia swobodnego przepływu towarów i usług ze względu na interes publiczny w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, z. 3.
- Stefanicki R., *Pojęcie i wzorzec konsumenta w prawie europejskim*, „Radca Prawny” 5/2006.
- Stefanicki R., *Prawo reklamy w świetle przepisów ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji na tle porównawczym*, Poznań 2003.
- Stefanicki R., *Sprzedaż konsumencka w świetle ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej*, „Monitor Prawniczy” 2004, nr 7.
- Stefanowicz B., *Informacja*, Warszawa 2004.
- Streżyńska A., *Ochrona konsumentów w Unii Europejskiej i w Polsce*, Warszawa 2000.
- Szczygielska K., *Odstąpienie od umowy zawartej z konsumentem w prawie niemieckim i polskim*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2003, nr 2.
- Szmyt A., *W sprawie projektu ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych*, „Zeszyty Prawnicze” nry 4/2006–1/2007.
- Szopiński T., *E-konsument na rynku usług*, Warszawa 2012.
- Szpor G., *Prawo administracyjne. Część materialna*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2004.

- Szpringer W., *Rola konkurencji w działalności gospodarczej*, „Studia Prawnicze” 1997, nr 11.
- Szwarc M., *Warunki poprawnej implementacji dyrektyw w porządkach prawnych państw członkowskich w świetle prawa wspólnotowego*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2001, nr 9.
- Szydło M., *Konkurencja regulacyjna w prawie spółek*, Warszawa 2008.
- Tarnacka K., *Prawo do informacji w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe 2009.
- Tischer A., *Model przeciętnego konsumenta w prawie europejskim*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2006.
- Traple E., Preussner-Zamorska J., *Interes konsumenta oraz instrumenty jego ochrony w dziedzinie reklamy*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 1996, z. 1.
- Trojanek J., *W sprawie wzmoczenia odpowiedzialności prawnej za jakość produkcji*, „Państwo i Prawo” 1978, nr 3.
- Trzaskowski R., *Granice swobody kształtowania treści i celu umów obligacyjnych. Art. 353<sup>1</sup> K.C.*, Kraków 2005.
- Trzciński J., *Komentarz do art. 79, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Trzciński J., *Naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw jako podstawa skargi konstytucyjnej*, „Studia i Materiały TK”, t. IX, 1999.
- Vagot M., *Historia filozofii dla wszystkich*, Warszawa 2007.
- Weatherill S., *EC Consumer Law and Policy*, London 1997.
- Weidenfeld W., Wessels W., *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Gliwice 1999.
- Wejman F., Zoll F., *Prawo ochrony konsumenta w okresie zmian. Uwagi w związku z niemiecko-polskim seminarium studenckim Kraków 7–11 maja 1997*, Kraków 1998.
- Węgrzyn J., *Konstytucyjne prawo do informacji o ochronie środowiska na tle standardów międzynarodowych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011/Nr 3.
- Węgrzyn J., *Prawo do informacji o stanie i ochronie środowiska w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., [w:] Dostęp o informacji publicznej w Polsce i w Europie – wybrane zagadnienia prawne*, Opole 2010.

- Węgrzyn J., *Prawo konsumenta do informacji na przykładzie kredytu konsumenckiego – aspekty konstytucyjnoprawne*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012/Nr 3(11).
- Węgrzyn J., *Zasada ochrony konsumentów a zasada wolności działalności gospodarczej w świetle przepisów Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, „Przegląd Prawa i Administracji” LXXXII, Wrocław 2010.
- Wieczorek E., *Umowy zawierane na odległość*, „Jurysta” 2009, nr 1.
- Wiewiórkowska-Domagalska A., *Europejskie prawo konsumenckie – rozwój, problemy, pytanie o przyszłość*, [w:] *Europejskie prawo konsumenckie a prawo polskie*, pod red. E. Nowińskiej, P. Cybuli, Kraków 2005.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Witkowska J., Wysokińska Z., *Integracja europejska. Rozwój rynków*, Warszawa–Łódź 2000.
- Włodarska-Dziurzyńska K., *Sankcje w prawie konsumenckim na przykładzie wybranych umów*, Warszawa 2009.
- Włodyka S., *Prawo gospodarcze. Zarys systemu. Część ogólna*, t. 2, Warszawa 1982.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Wróbel A., *Znaczenie orzecznictwa „Cassis de Dijon” Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich a rozwój europejskiego prawa żywnościowego*, „Rejent” 1995, nr 10.
- Wyrzykowski M., *Status informacyjny obywatela*, [w:] *Prawo i ład społeczny. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Annie Turskiej*, Warszawa 2000.
- Zagrobelny K., *Komentarz do art. 3 ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej*, [w:] *Ustawa o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej. Komentarz*, pod red. J. Jezioro, Warszawa 2010.
- Żuławska C., [w:] *Komentarz do Kodeksu Cywilnego. Księga trzecia, Zobowiązania*, t. 1, cz. 1, Warszawa 2001.
- Żuławska C., *Obrót z udziałem konsumenta – ochrona prawna*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1987.
- Żuławska C., *Ochrona konsumenta przed niewłaściwą jakością świadczenia w prawie polskim*, „Studia Prawnicze” 1978, z. 1 (55).

Żuławska C., *Rozwój polskiego prawa konsumenckiego w ramach implementacji (Artykuł recenzyjny)*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 9.

Żuławska C., *Uwagi o „europeizacji” prawa umów*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2001, z. 2.

Żuławska C., *Uwagi o sytuacji prawnej konsumenta*, „Państwo i Prawo” 1980, nr 10.

# Spis orzeczeń

## Orzeczenia ETS

1. Wyrok ETS z dnia 4 grudnia 1974 r., w sprawie C-41/74 *Yvonne van Duyn v. Home Office*
2. Wyrok ETS z dnia 20 lutego 1979 r., w sprawie C-120/78 *Rewe-Zentrale v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*
3. Wyrok ETS z dnia 5 kwietnia 1979 r., w sprawie C-148/78 *Ratti*
4. Wyrok ETS z dnia 26 czerwca 1980 r., w sprawie C-788/79 *Herbert Gilli and Paul Anders*
5. Wyrok ETS z dnia 19 stycznia 1982 r., w sprawie C-8/81 *Ursula Becker v. Finanzamt Munsterinnenstadt*
6. Wyrok ETS z dnia 10 listopada 1982 r., w sprawie C-261/81 *Walter Rau Lebensmittelwerke v. De Smedt PVBA*
7. Wyrok ETS z dnia 15 grudnia 1982 r., w sprawie C-286/81 *Criminal proceedings v. Oosthoek's Uitgeversmaatschappij*
8. Wyrok ETS z dnia 17 marca 1983 r., w sprawie C-94/82 *De Kikvorsch Groothandel-Import-Export B.V.*
9. Wyrok ETS z dnia 13 marca 1984 r., w sprawie C-16/83 *Prantl*
10. Wyrok ETS z dnia 10 kwietnia 1984 r., w sprawie C-14/83 *Colson i Kamman v. Land Nordrhein-Westfalen*
11. Wyrok ETS z dnia 26 lutego 1986 r., w sprawie C-152/84 *M. Marshall v. Southampton and South-Werst Hampshire Area Health Authority*
12. Wyrok ETS z dnia 15 maja 1986 r., w sprawie C-222/84 *Johnson v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*
13. Wyrok ETS z dnia 12 marca 1987 r., w sprawie C-176/84 i C-178/84 *Komisja v. Republika Federalna Niemiec*

14. Wyrok ETS z dnia 4 lutego 1988 r., w sprawie C-157/86 *Murphy v. An Bord Telecom Eireann*
15. Wyrok ETS z dnia 14 lipca 1988 r., w sprawie C-407/85 *Glocken BmbH and Gertraud Kritinger and USL*
16. Wyrok ETS z dnia 20 września 1988 r., w sprawie C-31/87 *Beentjes v. State of the Netherlands*
17. Wyrok ETS z dnia 16 maja 1989 r., w sprawie C-382/87 *R. Buët and Educational Business Services SARL v. Ministère Public*
18. Wyrok ETS z dnia 1990 r., w sprawie C-362/88 *GB Inno v. Confédération du commerce luxembourgeois*
19. Wyrok ETS z dnia 12 lipca 1990 r., w sprawie C-188/89 *Foster v. British Gas plc*
20. Wyrok ETS z dnia 13 listopada 1990 r., w sprawie C-106/89 *Marleasing SA v. La Comercial Internacional de Alimentacion*
21. Wyrok ETS z dnia 14 marca 1991 r., w sprawie C-361/89 *Patrice di Pinto*, Zb. Orz. 1991, s. I-1189
22. Wyrok ETS z dnia 19 listopada 1991 r., w sprawie C-6/90 i C-9/90 *Andrea Francovich i inni przeciwko Republice Włoskiej*
23. Wyrok ETS z dnia 19 stycznia 1993 r., w sprawie C-89/91 *Shearson Lehman Huston Inc. V. TVB Treuhandgesellschaft für Vermögensverwaltung und Beteiligungen mbH*, Zb. Orz. 1993, s. I-00139
24. Wyrok ETS z dnia 24 listopada 1993 r., w sprawach C-267/91 i C-268/91 *Keck i Mithouard*
25. Wyrok ETS z dnia 2 lutego 1994 r., w sprawie C-315/92 *Verband Sozialer Wettbewerb v. Clinique Laboratories SNC i Estée Lauder Cosmetics GmbH*
26. Wyrok ETS z dnia 14 lipca 1994 r., w sprawie C-91/92 *Paolo Faccini Dori v. Recreb Srl*
27. Wyrok ETS z dnia 9 sierpnia 1994 r., w sprawie C-51/93 *Meyhui NV v. Schott Zwiesel Glaswerke A.*
28. Wyrok ETS z dnia 6 lipca 1995 r., w sprawie C-470/93 *Verein Gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Koeln e.V. v. Mars GmbH*



29. Wyrok ETS z dnia 5 marca 1996 r., w sprawach C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du Pêcheur SA v. Niemcy i The Queen v. State for Transport ex parte Factortame Ltd i inni*
30. Wyrok ETS z dnia 7 marca 1996 r., w sprawie C-192/94 *El Corte Inglés S.A. v. Cristina Blázquez Rivero*
31. Wyrok ETS z dnia 3 lipca 1997 r., C-269/95 *Francesco Benincasa v. Dentalkit Srl.*, Zb. Orz. 1997, s. I-03767
32. Wyrok ETS z dnia 17 marca 1998 r., w sprawie C-45/96 *Bayerische Hypotheken – und Wechselbank AG v. Edghard Dietzinger*, Zb. Orz. 1998, s. I-1199
33. Wyrok ETS z dnia 14 lipca 1998 r., w sprawie C-385/96 *Herman Josef Goerres*
34. Wyrok ETS z dnia 16 lipca 1998 r., w sprawie C-210/96 *Gut Springenheide GmbH and Rudolf Tusky v. Oberkreisdirektor des Kreises Steinurtf – Amt für Lebensmittelüberwachung*
35. Wyrok ETS z dnia 22 kwietnia 1999 r., w sprawie C-423/97 *Travel Vac*
36. Wyrok ETS z dnia 13 stycznia 2000 r., C-220/98 *Estée Lauder Cosmetics GmbH & Co. OHG v. Lancaster Group GmbH*
37. Wyrok ETS z dnia 4 kwietnia 2000 r., w sprawie C-465/98 *Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e.V v. Adolf Darbo AB*
38. Wyrok ETS z dnia 22 listopada 2001 r., w sprawach C-541/99 i C-542/99 *Cape v. Idealservice, Idealservice v. OMAI*, Zb. Orz. 2001, s. I-9049
39. Wyrok ETS z dnia 20 stycznia 2005 r., w sprawie C-464/01 *Johann Gruber v. Bay Wa AG*
40. Wyrok ETS z dnia 9 lutego 2006 r., w sprawie C-127/04 *Declan O’Byrne v. Sanofi*
41. Wyrok ETS z dnia 2 grudnia 2009 r., w sprawie C-358/08 *Aventis Pasteur SA v. OB.*

## **Orzeczenia ETPC**

1. Wyrok ETPC z dnia 7 grudnia 1976 r., w sprawie *Handyside przeciwko Wielkiej Brytanii*
2. Wyrok ETPC z dnia 26 marca 1986 r., w sprawie *X i Y przeciwko Holandii*

3. Wyrok ETPC z dnia 20 listopada 1989 r., w sprawie *Markt intern Verlag GmbH i Klaus Beermann przeciwko Niemcom*
4. Wyrok ETPC z dnia 24 lutego 1994 r., w sprawie *Casado Coca przeciwko Hiszpanii*, 15450/89
5. Wyrok ETPC z dnia 23 czerwca 1994 r., w sprawie *Jacobowski przeciwko Niemcom*, 15088/89
6. Wyrok ETPC z dnia 20 sierpnia 1994 r., w sprawie *Otto-Preminger-Institute przeciwko Austrii*
7. Wyrok ETPC z dnia 2 maja 2000 r., w sprawie *Bergens Tidende i inni przeciwko Norwegii*
8. Wyrok ETPC z dnia 28 czerwca 2001 r., w sprawie *VGT Verien Gegen Tierf Abriken przeciwko Szwajcarii*
9. Wyrok ETPC z dnia 6 maja 2003 r., w sprawie *Appleby i inni przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*
10. Wyrok ETPC z dnia 24 czerwca 2004 r., w sprawie *Von Hannover przeciwko Niemcom*

## **Orzeczenia TK**

1. Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, Nr 1, poz. 3
2. Wyrok TK z dnia 24 stycznia 2001 r., K 17/00, OTK ZU 2001, Nr 1, poz. 4
3. Wyrok TK z dnia 31 stycznia 2001 r., P 4/99, OTK ZU nr 1/2001, poz. 5
4. Wyrok TK z dnia 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK 2001, Nr 4, poz. 82
5. Wyrok TK z dnia 30 października 2001 r., K 33/00, OTK ZU nr 7/2001, poz. 217
6. Wyrok TK z dnia 19 lutego 2002 r., U 3/01, OTK-A 2002, Nr 1, poz. 3
7. Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003, Nr 4, poz. 33
8. Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, Nr 4, poz. 31
9. Wyrok TK z dnia 26 stycznia 2005 r., P 10/04, OTK-A 2005, Nr 1, poz. 7
10. Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2005 r., K 42/02, OTK ZU nr 4/A/2005, poz. 38
11. Wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, OTK-A 2005, Nr 8, poz. 92
12. Wyrok TK z dnia 20 marca 2006 r., K 17/05, OTK ZU 2006/A, Nr 3, poz. 30
13. Wyrok TK z dnia 20 lutego 2007 r., P 1/06, OTK ZU nr 2/A/2007

14. Wyrok TK z dnia 11 maja 2007 r., K 2/07, OTK-A 2007, Nr 5, poz. 48
15. Wyrok TK z dnia 5 lutego 2008 r., K 34/06, OTK ZU nr 1/A/2008, poz. 2
16. Wyrok TK z dnia 18 września 2008 r., K 7/07, OTK-A 2008, Nr 7, poz. 123
17. Wyrok TK z dnia 20 października 2010 r., P 37/09, OTK ZU nr 8/A/2010, poz. 79

### **Orzeczenia SN**

1. Wyrok SN z dnia 12 grudnia 1972 r., III CRN 322/72, OSNC z 1973, Nr 10, poz. 175
2. Wyrok SN z dnia 21 marca 1975 r., III CZP 10/17, OSNC z 1976, Nr 3, poz. 20
3. Wyrok SN z dnia 3 października 2000 r., I CKN 304/00
4. Wyrok SN z dnia 9 czerwca 2010 r., III SK 3/10
5. Wyrok SN z dnia 13 kwietnia 2012 r., ICSK 428/11
6. Uchwała SN z dnia 29 lutego 2000 r., III CZP 26/99, OSNC 2000, Nr 9, poz. 152, s. 7

### **Orzeczenia NSA**

1. Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2001 r., II SA 2869/00, ONSA 2003, Nr 1, poz. 29
2. Wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2003 r., II SA/Gd 1153/03
3. Wyrok NSA z dnia 19 września 2007 r., I OSK 1680/06
4. Wyrok NSA z dnia 20 marca 2008 r., II GSK 459/07
5. Wyrok NSA z dnia 7 października 2009 r., I OSK 209/09
6. Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2009 r., I OSK 947/09

### **Orzeczenia WSA**

1. Wyrok WSA z dnia 11 lutego 2004 r., sygn. akt II SAB 391/03
2. Wyrok WSA z dnia 12 stycznia 2007 r., II SA/Wa 783/06
3. Wyrok WSA z dnia 26 lutego 2010 r., I SAB/Po 68/09

### **Orzeczenia Sądu Rejonowego**

1. Wyrok Sądu Rejonowego dla Łodzi Śródmieścia w Łodzi XVIII Wydział Cywilny z dnia 25 czerwca 2010 r., sygn. akt XVIII C upr. 1798/10

2. Wyrok Sądu Rejonowego w Częstochowie XII Wydział Cywilny z dnia 3 lutego 2010 r., sygn. akt XII C upr. 66/10
3. Wyrok Sądu Rejonowego w Ełku z dnia 3 kwietnia 2012 r., sygn. akt I C 115/12

### **Orzeczenia Sądu Okręgowego**

1. Wyrok Sądu Okręgowego w Łodzi Wydział III Cywilny Odwoławczy z dnia 13 stycznia 2011 r., sygn. akt III Ca 14446/10
2. Wyrok Sądu Okręgowego w Częstochowie VI Wydział Cywilny Odwoławczy z dnia 24 sierpnia 2010 r., sygn. akt VI Ca 422/10

### **Orzeczenia organów ochrony konkurencji**

1. Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 27 października 2011 r., sygn. akt XVII Amc 3111/11
2. Decyzja Prezesa UOKiK, z dnia 8 listopada 2011 r., Nr RŁO 38/2011
3. Wyrok Sądu Okręgowego w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 24 stycznia 2012 r., sygn. akt XVII AmC 3089/11

# Inne źródła

[http://www.alebank.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=8591:ustawa-o-kredycie-konsumenckim-konsument-dyktator-absolutny&catid=419:nbs-201102-&Itemid=1842](http://www.alebank.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=8591:ustawa-o-kredycie-konsumenckim-konsument-dyktator-absolutny&catid=419:nbs-201102-&Itemid=1842)

<http://biznes.wieszjak.pl/wiadomosci/216718,2,Nowe-wytyczne-okreslajace-produkty-niebezpieczne-.html>

<http://books.google.pl/books?id=GNv0LGmIbx8C&pg=PA601&lpg=PA601&dq=alarmy-+RASFF&source=bl&ots=EzdAu3rEtS&sig=355AnpYuPELd0tuFfp8f2fBkLPM&hl=pl&sa=X&ei=jwpqT4LoAsrP4Qsr-8y2CQ&ved=0CEcQ6AEwAg#v=onepage-&q=alarmy%20RASFF&f=false>

[http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0120-1978-200406993-05\\_00.html](http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-PL-ARRET-C-0120-1978-200406993-05_00.html)

<http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=pl>

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=C-407/85&td=ALL>

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=C-94/82&td=ALL>

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=C-286/81&td=ALL>

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=C-382/87&td=ALL>

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=C-315/92&td=ALL>

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=C-220/98&td=ALL>

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=C-470/93&td=ALL>

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=C-210/96&td=ALL>

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=pl&jur=C,T,F&num=C-465/98&td=ALL>

<http://dokumenty.e-prawnik.pl/orzecznictwo/unia-europejska/c-46401-gruber-strona-2.html>

[http://ec.europa.eu/consumers/dyna/rapex/create\\_rapex.cfm?rx\\_id=428](http://ec.europa.eu/consumers/dyna/rapex/create_rapex.cfm?rx_id=428)

[http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/stats\\_reports\\_en.htm#annual](http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/stats_reports_en.htm#annual)

[http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/stats\\_reports\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/stats_reports_en.htm)

[http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/rasff\\_publications\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/rasff_publications_en.htm)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61988J0362:PL:NOT>

[www.europarl.europa.eu/meetdocs/.../documents/dt/.../615453pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/.../documents/dt/.../615453pl.pdf)

[http://www.giodo.gov.pl/230/id\\_art/657/j/pl/](http://www.giodo.gov.pl/230/id_art/657/j/pl/)

[http://www.giodo.gov.pl/560/id\\_art/4627/j/pl/](http://www.giodo.gov.pl/560/id_art/4627/j/pl/)

[http://msw.gov.pl/porta1/pl/256/7703/Powstaly\\_zalozenia\\_projektu\\_ustawy\\_o\\_ponownym\\_wykorzystaniu\\_informacji\\_publiczne.html](http://msw.gov.pl/porta1/pl/256/7703/Powstaly_zalozenia_projektu_ustawy_o_ponownym_wykorzystaniu_informacji_publiczne.html)

<http://www.pis.gov.pl/?news=306>

[http://poprzedniastrona.premier.gov.pl/archiwum/1937\\_2733.htm](http://poprzedniastrona.premier.gov.pl/archiwum/1937_2733.htm)

[http://prawo.gazetaprawna.pl/orzeczenia/610583,interesy\\_konsumentow\\_sa\\_naruszane\\_w\\_umowach.html](http://prawo.gazetaprawna.pl/orzeczenia/610583,interesy_konsumentow_sa_naruszane_w_umowach.html)

[http://www.poprzedniastrona.premier.gov.pl/archiwum/3585\\_3588.htm](http://www.poprzedniastrona.premier.gov.pl/archiwum/3585_3588.htm)

[http://publikacje.uokik.gov.pl/hermes3\\_pub/WebEngine/DocumentSearchForm.aspx?CDC=PublicRPSW](http://publikacje.uokik.gov.pl/hermes3_pub/WebEngine/DocumentSearchForm.aspx?CDC=PublicRPSW)

[http://www.silesia.org.pl/upload/Nowak\\_Jerzy\\_Spoleczenstwo\\_informacyjne-geneza\\_i\\_definicje.pdf](http://www.silesia.org.pl/upload/Nowak_Jerzy_Spoleczenstwo_informacyjne-geneza_i_definicje.pdf)

[http://www.skutecznyadwokat.pl/wiadomosc\\_mgr-alicja-osowska-kowalska,870.html](http://www.skutecznyadwokat.pl/wiadomosc_mgr-alicja-osowska-kowalska,870.html)

[http://www.univ.rzeszow.pl/ekonomia/Zeszyt4/11\\_bednarz.pdf](http://www.univ.rzeszow.pl/ekonomia/Zeszyt4/11_bednarz.pdf)

<http://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=2175><http://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=5934><http://www.uokik.gov.pl/download.php?id=628>

<http://pl.wikipedia.org/wiki/Informacja>

[http://pl.wikipedia.org/wiki/Spo%C5%82ecze%C5%84stwo\\_informacyjne](http://pl.wikipedia.org/wiki/Spo%C5%82ecze%C5%84stwo_informacyjne)

<http://www.winka.net/slownik/b/brzezka-piwna.html>

# Załączniki

Załącznik I

## Wybrane zakłady opieki zdrowotnej Placówki terenowe systemu

Nazwa	Adres	Kod	Miasto
Dolnośląski Szpital Specjalistyczny – Centrum Medycyny Ratunkowej	ul. Traugutta 116	50-420	Wrocław
Wojewódzki Szpital Zespolony	ul. Świętego Józefa	87-107	Toruń
Wojewódzki Szpital Specjalistyczny	Al. Kraśnicka 100	20-718	Lublin
Wojewódzki Szpital SPZOZ	ul. Zyty 26	65-037	Zielona Góra
Wojewódzki Szpital Specjalistyczny	ul. Pabianicka 62	93-513	Łódź
Wojewódzki Szpital Bródnowski	ul. Kondratowicza 8	03-242	Warszawa
Wojewódzkie Centrum Medyczne	Al. W. Witosa 26	45-418	Opole
Szpital Wojewódzki Nr 2	ul. Lwowska 60	35-301	Rzeszów
Wojewódzki Szpital Zespolony	ul. M. Skłodowskiej-Curie 26	15-378	Białystok
Szpital Miejski im. J. Brudzińskiego	ul. Wójta Radtkego 1	81-348	Gdynia
Wojewódzki Szpital Specjalistyczny Nr 2	Al. Jana Pawła II Nr 7	44-330	Jastrzębie Zdrój
Wojewódzki Szpital Zespolony	ul. Grunwaldzka 45	25-736	Kielce
Wojewódzki Szpital Specjalistyczny	ul. Żołnierska 18	10-561	Olsztyn
Wojewódzki Szpital Zespolony	ul. Juraszów 7/19	60-479	Poznań
Samodzielny Publiczny Zespół Zakładów Opieki Zdrowotnej	ul. Niechorska 27	72-300	Gryfice
Szpital Wojewódzki im. Św. Łukasza	ul. Lwowska 178a	33-100	Tarnów

**Rodzaje wypadków konsumenckich w 2010 r.  
(dane pochodzą z Ministerstwa Zdrowia)**

	I	II	III	IV	razem
Słuczenia	9	12	13	10	<b>44</b>
Złamania	3	7	12	15	<b>37</b>
Skręcenia, zwichnięcia stawów	1	2	0	3	<b>6</b>
Skaleczenia przy użyciu narzędzi prostych	2	1	1	1	<b>5</b>
Skaleczenia przy użyciu elektronarzędzi	2	5	8	3	<b>18</b>
Skaleczenia inne	5	8	6	6	<b>25</b>
Zatrucia spalinami	7	2	3	7	<b>19</b>
Zatrucia inne	1	0	2	1	<b>4</b>
Oparzenia termiczne	3	3	7	6	<b>19</b>
Oparzenia chemiczne	3	1	2	2	<b>8</b>
Porażenie elektryczne	1	1	1	2	<b>5</b>
Ciało obce w układzie pokarmowym	0	1	1	3	<b>5</b>
Pokąsanie przez zwierzęta	3	1	9	2	<b>15</b>
Razem	<b>40</b>	<b>44</b>	<b>65</b>	<b>61</b>	<b>210</b>











**ISBN 978-83-61370-77-2**