



Warszawa, 31/03/2006r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

dr Janusz KOCHANOWSKI

RPO-519048-IV/05/BB

00-090 Warszawa Tel. centr. 0 22 551 77 00
Al. Solidarności 77 Fax 0 22 827 64 53

Pan

Zbigniew Ziobro

Minister Sprawiedliwości

WARSZAWA

Wielce Szanowny Panie Ministrze

Do Rzecznika Praw Obywatelskich zwracają się powiatowi rzecznicy konsumentów, a także Związek Powiatów Polskich, wskazując na niekorzystne skutki, jakie wywołają w sferze ochrony praw konsumentów regulacje ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. nr 167, poz. 1398). Ustawa ta, obowiązująca w polskim systemie prawnym od dnia 2 marca 2006 r., uchyliła zwolnienie od kosztów sądowych, z którego korzystali rzecznicy konsumentów wytaczający powództwa na rzecz obywateli (art. 63⁴ w zw. z - uchylonym obecnie - art. 111 § 1 pkt 4 kodeksu postępowania cywilnego). W świetle obecnego stanu prawnego, zwolnienie powiatowego rzecznika od ponoszenia kosztów sądowych następuje wyłącznie w dwóch przypadkach: po pierwsze, rzecznik jest zwolniony od kosztów w sprawach dotyczących ochrony zbiorowych interesów konsumentów (do takich spraw można też zaliczyć postępowanie o uznanie wzorca umowy za niedozwolony - art. 479³⁸ § 1 kpc). Jeśli natomiast chodzi o ochronę indywidualnych interesów konsumenta, to zwolnienie ma miejsce wyłącznie w zakresie zwolnienia od kosztów przyznanego przez sąd samemu konsumentowi (art. 96 ust. 1 pkt 3, 7 i pkt 11 ustawy z dnia 28 lipca 2005 r.).

Instytucja rzecznika konsumentów, funkcjonująca w Polsce od 1999 r., obecnie regulowana jest przez przepisy ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2005 r., nr 244, poz. 2080). Powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów jest organem samorządu powiatowego; udziela informacji konsumenckiej i prowadzi poradnictwo (art. 37 ustawy), jednak do najbardziej istotnych zadań rzecznika należy reprezentacja interesów konsumentów w postępowaniu sądowym.

Reprezentacja ta obejmuje interesy zbiorowe konsumentów (w zasadzie chodzi tu o postępowanie toczące się na skutek odwołania od decyzji Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz postępowanie o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolony), bądź interes indywidualny. Ochrona tego ostatniego ma się przejawiać w kompetencji do wytaczania powództw na rzecz konsumenta i wstępowania do toczących się postępowań (art. 63³ kpc).

Jednak podział na reprezentację interesów zbiorowych i indywidualnych ma charakter raczej techniczny, odnoszący się do formy prawnej działania rzecznika. Nie ulega natomiast wątpliwości, iż wszystkie działania rzecznika konsumentów podejmowane są w interesie publicznym - rozumianym jako ochrona osób, które (o ile występują w społecznej roli klienta) mają słabszą pozycję prawną i ekonomiczną. W systemach prawnych państw liberalnej demokracji, o rozwiniętej gospodarce rynkowej, ochrona konsumentów jest bowiem traktowana jako ochrona interesów pewnej mniejszości (rozumianej nie w sposób ilościowy, ale przy uwzględnieniu realnej możliwości wpływu), która jest rozproszona i pozbawiona dostępu do instytucji przedstawicielskich, a także adekwatnej pozycji w postępowaniu przed organami władzy. Tymczasem należy przyjąć, że ochrona prawna jednostek należących do mniejszości należy do obowiązków władzy publicznej. Stanowisko, zgodnie z którym konsumenci są grupą mniejszościową „każe w ochronie konsumenta widzieć kwestię publicznoprawną konstytucyjną.” (E. Łętowska *Prawo umów konsumenckich* Warszawa 2002, s. 10 - 11).

Konstytucjonalizacja ochrony praw konsumentów nastąpiła w art. 76 ustawy zasadniczej, zgodnie z którym władze publiczne chronią konsumentów przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Ochrona konsumentów traktowana tu jest jako ogólniejsza wartość konstytucyjna, wyznaczająca sposób stanowienia i stosowania wszystkich przepisów prawa (wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 września 2000 r., P 11/99).

Jako kwestia publicznoprawna o istotnym znaczeniu, problematyka praw konsumenta była obecna w pracach Rady Europy (np. Rezolucja Komitetu Ministrów nr (76) 47 z 1976 r. w sprawie klauzul niedozwolonych. Rekomendacja nr R (81) 2 z 1981 r. w sprawie ochrony prawnej interesów wspólnych konsumentów przez organizacje konsumenckie), której dorobek w tym zakresie jest przejęty i kontynuowany w ramach Unii Europejskiej; przyczynianie się do wzmocnienia ochrony konsumentów jest jednym z podstawowych celów Unii (art. 3 lit. t, art. 153 Traktatu o Wspólnocie Europejskiej). Harmonizacja z prawem unijnym doprowadziła do przyjęcia w polskim porządku prawnym szeregu regulacji zwiększających ochronę konsumentów.

Co istotne, przyjęty model ochrony prawnej zakłada określone gwarancje instytucjonalne: ochrona interesów konsumentów należy do zadań administracji państwowej, na szczeblu centralnym jest to Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, na szczeblu powiatowym - właśnie powiatowi rzecznicy konsumentów. Można przyjąć, iż ów system ochrony jest analogiczny do tej przewidzianej w przypadku innej słabszej społecznie grupy, a mianowicie pracowników. Do zadań inspektorów pracy należy zarówno poradnictwo prawne, jak i reprezentacja praw pracowników w postępowaniu sądowym (art. 8 ust. 1 pkt 11 i 11 a ustawy z dnia 6 marca 1981 r. o Państwowej Inspekcji Pracy - Dz. U. z 2001 r., nr 124, poz. 1362 ze zmian.).

W tym kontekście wszelkie regulacje, które wycofują „prokonsumenckie” rozwiązania legislacyjne, należy uznać jako niepożądany regres w kształtowaniu kultury prawnej ochrony praw konsumenta.

W świetle nowej ustawy o kosztach sądowych w sprawach cywilnych rzecznik konsumentów jest zobowiązany do uiszczenia kosztów sądowych, o ile występuje w indywidualnej sprawie konsumenta, a sam konsument nie uzyskał zwolnienia od kosztów. Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy (druk nr 2582 Sejmu IV kadencji) wynika, że ograniczenie ustawowego zwolnienia rzeczników od kosztów sądowych do postępowań odrębnych w sprawach z zakresu ochrony konkurencji (art. 479²⁸ i dalsze kpc, art. 96 ust. 1 pkt 7 ustawy o kosztach) i postępowań w sprawach o uznanie postanowień wzorca umowy za niedozwolone (art. 479³⁶ i dalsze kpc, art. 96 ust. 1 pkt 3 ustawy o kosztach) nastąpiło wbrew opinii Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz Krajowej Rady Sądownictwa.

Przyjęte rozwiązanie - w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich - jest pod każdym względem niepożądane z uwagi na potrzebę rzeczywistej ochrony praw konsumenta.

Po pierwsze - jak podkreślono wyżej, występowanie w interesie indywidualnym konkretnej osoby nie wyklucza tego, że działanie to podejmowane jest jednocześnie w interesie publicznym. Dzieje się tak właśnie w sytuacji, gdy owa wzmożona ochrona prawna dotyczy jednostek należących do mniejszości (jednostek społecznie słabszych).

Po drugie - nie można wykluczyć, iż wytoczenie powództwa w sprawie indywidualnej będzie miało także szersze społeczne oddziaływanie, i przyniesie korzyść dla wielu jednostek. Mimo iż nie następuje tutaj skutek prawny analogiczny do przewidzianego w art. 479⁴³ kpc, podjęcie indywidualnej sprawy przez rzecznika w ramach tzw. litygacji strategicznej może zmierzać do „wywołania orzecznictwa” w danej kwestii prawnej, bądź nagłośnienia problemu w mediach. Rzecznicy konsumentów zwracają także uwagę, że ich działalność procesowa wpływa na zachowania przedsiębiorców na lokalnym rynku towarów i usług.

Konieczność ponoszenia przez rzeczników kosztów sądowych może doprowadzić do sytuacji, w której rzecznicy konsumentów - wobec braku środków w budżetach powiatów - zaniechają występowania do sądów w indywidualnych sprawach konsumenckich. Rzecznicy w praktyce nie będą więc korzystali z bardzo skutecznego narzędzia prawnego, które pozwalało im kształtować sytuację prawną konsumentów.

W opinii Rzecznika Praw Obywatelskich, udzielenie rzecznikom konsumentów zwolnienia od kosztów sądowych analogicznego do tego, z którego korzystają inspektorzy pracy (art. 96 ust. 1 pkt 8 ustawy o kosztach) nie stoi w sprzeczności z ideą „racjonalizacji wydatków ponoszonych zarówno przez państwo, jak i jednostki samorządu na pomoc konsumentom”, na którą powoływano się w uzasadnieniu projektu ustawy z dn. 28 lipca 2005 r. Pozwoli ono natomiast zachować na dotychczasowym poziomie ochronę prawną konsumentów.

W związku z powyższym, na podstawie art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001 r., nr 14, poz. 147), uprzejmie proszę Pana Ministra o zajęcie stanowiska co do proponowanych przez Rzecznika zmian legislacyjnych.

Łączę wyrazy szacunku

/-/ Janusz Kochanowski

Streszczenie wystąpienia do Ministra Sprawiedliwości

Nowa ustawa o kosztach sądowych w sprawach cywilnych¹ odstąpiła od rozwiązania, zgodnie z którym rzecznicy konsumentów, występujący w sprawach indywidualnych konsumentów, byli zwolnieni od ponoszenia kosztów sądowych. Obecnie zwolnienie rzeczników od kosztów następuje wyłącznie w sytuacji, gdy sprawa dotyczy ochrony zbiorowych interesów konsumentów (do takich spraw można też zaliczyć postępowanie o uznanie wzorca umowy za niedozwolony). Jeśli natomiast chodzi o ochronę indywidualnych interesów konsumenta, to zwolnienie ma miejsce wyłącznie w zakresie zwolnienia od kosztów przyznanego przez sąd samemu konsumentowi (art. 96 ust. 1 pkt 3, 7 i pkt 11 ustawy o kosztach). W uzasadnieniu projektu ustawy stwierdzono, że ustawowe zwolnienie od kosztów następuje wyłącznie w sytuacji, „gdy przemawia za tym szczególnie ważny interes publiczny” - którego brak w przypadku indywidualnych spraw konsumentów.

Rzecznik odnosi się do problemu ochrony praw konsumentów jako do kwestii publicznoprawnej, konstytucyjnej (art. 76 Konstytucji). W tradycji państw o rozwiniętej kulturze prawnej - zwłaszcza w warunkach gospodarki rynkowej - konsumenci są traktowani jako mniejszość (ze względu na słabszą pozycję), zasługująca na szczególną ochronę. Rzecznik wskazuje na to, że występowanie w interesie indywidualnym konkretnej osoby (w tym wypadku - konsumenta) może stanowić jednocześnie działanie w interesie publicznym. Po pierwsze, owa wzmożona ochrona prawna dotyczy jednostek należących do mniejszości (społecznie słabszych). Nie można także wykluczyć, iż wytoczenie powództwa w sprawie indywidualnej będzie miało także szersze społeczne oddziaływanie; podjęcie indywidualnej sprawy przez rzecznika w ramach tzw. litygacji strategicznej może zmierzać do „wywołania orzecznictwa” w danej kwestii prawnej, bądź nagłośnienia problemu w mediach. Rzecznicy konsumentów zwracają także uwagę, że ich działalność procesowa wpływa na zachowania przedsiębiorców na lokalnym rynku towarów i usług. Konieczność ponoszenia przez rzeczników kosztów sądowych może doprowadzić do sytuacji, w której rzecznicy konsumentów - wobec braku środków w budżetach powiatów - zaniechają występowania do sądów w indywidualnych sprawach konsumenckich. Dlatego - zdaniem RPO - utrzymanie dotychczasowego zwolnienia rzeczników od kosztów sądowych, które obejmowało także sprawy indywidualne, jest bardzo pożądane. Pozwoli ono zachować na dotychczasowym poziomie ochronę prawną konsumentów.

¹ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (Dz. U. nr 167, poz. 1398).