

Ochrona praw konsumentów i innych osób przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi

1. Zagadnienia wprowadzające

Od kilku lat możemy zaobserwować, że spory, jakie występują w relacjach konsument – przedsiębiorca, są w Polsce przenoszone na poziom konstytucyjny, o czym świadczy orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego¹ (dalej: TK).

Mając na względzie temat niniejszego wywodu, należy wspomnieć, że wspólnym mianownikiem regulacji poświęconej nieuczciwym praktykom rynkowym stanowiącym element ochrony konsumenta jest wynikający z Konstytucji RP (dalej: Konstytucja lub ustawa zasadnicza)² obowiązek zagwarantowania jednostkom przez władze publiczne odpowiednich warunków do życia w zmieniających się realiach współczesnego świata³. Fundamentalną podstawą jest w tym przypadku art. 76 ustawy zasadniczej.

Wydaje się jednak, że ustrojodawca dostrzegł problem relacji, o których wspomniałam wcześniej na płaszczyźnie nie tylko konsument – przedsiębiorca, ale zdecydowanie szerzej, co statuuje treść art. 76 „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”.

Biorąc pod uwagę wskazany artykuł, należy podkreślić, że w doktrynie prawa konstytucyjnego utożsamiany jest on z zasadą polityki państwa⁴. Oznacza to, że wszelkie działania zmierzające w kierunku zapewnienia ochrony konsumentom (użytkownikom i najemcom) ciążyą na władzy publicznej⁵. Natomiast kwestia dotycząca zakresu, formy i metod ochrony została powierzona ustawodawcy zwykłemu, co bez wątplenia wynika z brzmienia art. 76 zd. 2. Wobec tak przyjętej konstrukcji przepisu należy mieć na uwadze, że „oznacza on konstytucjonalizację ochrony konsumenta (a także odpowiednio użytkowników i najemców), w wymienionych w nim kwestiach, jednakże bez wskazania zakresu (poziomu) ochrony”⁶.

2. Standardy międzynarodowe

Problematyka ochrony konsumenta ma długą tradycję zarówno w Europie, jak i na świecie. Po raz pierwszy na istotę tego zagadnienia zwrócono uwagę w Stanach Zjednoczonych⁷. Okolicznością wpływającą na taki stan było orędzie prezydenta J.F. Kennedy’ego do Kongresu w sprawie ochrony interesów konsumentów z dnia 15 marca 1962 r. Sformułowane

¹ Zobacz, wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3, wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2005 r., K 42/04, OTK ZU 2005, nr 4A, poz. 38, wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., OTK-A 2005, Nr 8, poz. 92, wyrok TK z dnia 17 maja 2006 r., K 33/05, OTK ZU 2006, nr 5A, poz. 57.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

³ M. Skory, *Klauzule abuzywne w polskim prawie ochrony konsumenta*, Kraków 2005, s. 66.

⁴ Porównaj R.M. Małajny, *Konstytucjonalizm a przedmiotowy zakres Konstytucji*, [w:] P. Sarnecki (red.), *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*, Warszawa 1997, s. 126 i n.

⁵ Pojęcie władzy publicznej obejmuje wszystkie władze w sensie konstytucyjnym – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą.

⁶ E. Łętowska, *Konstytucyjne i wspólnotowe uwarunkowania rozwoju prawa konsumenckiego*, [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 373.

⁷ Zobacz szerzej M. Nestorowicz, *System ochrony konsumenta w USA*, „Nowe Prawo” 1984, nr 1.

wówczas zostały cztery podstawowe uprawnienia konsumentów, tj.: 1) prawo do bezpieczeństwa, 2) prawo do uczciwej informacji, umożliwiającej świadome podejmowanie rozstrzygnięć na rynku, 3) prawo do swobodnego wyboru towarów i usług na rynku po cenach ekonomicznie uzasadnionych, 4) prawo do oddziaływania na politykę rynkową państwa. Następnie były one rozwijane przez Międzynarodową Organizację Związków Konsumentów, aż w końcu stały się punktem wyjścia dla „Wytycznych Zgromadzenia Ogólnego ONZ w sprawie ochrony konsumentów”, które przyjęto jednomyślnie w 1985 r.⁸

Ochroną konsumenta zainteresowano się także w Europie. To właśnie tam podjęto wiele istotnych działań i rozwiązań prawnych służących poprawie jego pozycji jako słabszej strony umowy. Biorąc pod uwagę źródła prawa konsumenckiego na gruncie europejskim, warto nadmienić, że upatruje się je w raporcie OECD⁹ w sprawie polityki konsumenciej z 1972 r. Istotną wagę przypisuje się także dokumentom programowym Rady Europy z dnia 15 maja 1973 r., w sprawie potrzeby ochrony konsumenta, czyli rezolucji 543/1973 – Karta Ochrony Konsumenta oraz rekomendacji 705/1973 o ochronie konsumenta.

Jak już wspomniałam, potrzebę ochrony konsumenta sformułowano najwcześniej w USA i w związku z tym rozwiązania przyjęte w Europie w znacznym stopniu wzorowane były na rozwiązaniach wykorzystywanych w prawie amerykańskim. Aby wyjaśnić powyższe uwagi, niezbędne jest przedstawienie podstaw funkcjonowania ochrony konsumentów po obu stronach Atlantyku.

Nawiązując do standardów przyjętych w Stanach Zjednoczonych, trzeba wyraźnie zaznaczyć, że konsumentów traktuje się tam jako „upośledzoną grupę społeczną”, z powodu zdecydowanie słabszej pozycji na rynku¹⁰. Zasadniczą przyczyną tego upośledzenia jest znaczne rozproszenie oraz łączące się z tym ograniczenia, uniemożliwiające dostęp do instytucji przedstawicielskich. Wobec powyższego, konsumenci nie bez przyczyny są określani mianem „upośledzonej mniejszości (USA)”, gdyż to właśnie oni stają się bezsilni w określonej sferze aktywności i w związku z tym mniejszość tę należy chronić¹¹.

Odnosząc się do rozwiązań przyjętych na gruncie prawa amerykańskiego, nie można nie wspomnieć, że ochrona konsumenta określona jest w nim jako *public interest law*¹². Przez termin ten należy rozumieć „określenie nadane wysiłkom zmierzającym do zapewnienia prawnej reprezentacji interesów, które historycznie są nie reprezentowane lub reprezentowane w niedostateczny sposób w prawniczych procedurach”¹³. Innymi słowy, jest to określony „sposób posługiwania się prawem, jego tworzenia oraz interpretowania, którego celem jest realizacja zagrożonych praw mniejszości”¹⁴.

Termin, do którego powyżej się odniosłam, nie należy do żadnej gałęzi prawa czy fragmentu prawa pozytywnego, lecz można powiedzieć, że jest to bardziej określona filozofia¹⁵

⁸ M. Niepokulczycka, *Polityka konsumencka i ochrona interesów konsumentów*, Materiały dla pracowników i działaczy samorządów terytorialnych, Federacja Konsumentów, Warszawa 1995, s. 5.

⁹ OECD, *Organization for Economic Cooperation and Development*, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju.

¹⁰ E. Łętowska, *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2002, s. 10.

¹¹ „Mniejszość tę należy właśnie dlatego chronić, że jest mniejszością – problem jest tu ujmowany w kategoriach dowartościowania jednostek tworzących mniejszość. To zaś w każdym przypadku jest kwestią publiczną”, *ibidem*.

¹² W tym miejscu warto dodać, że na powstanie tego terminu – *public interest law* – miały istotny wpływ naciski ze strony konsumentów, które zmierzały do zapewnienia ochrony z powodu wysokich podatków, jakie obowiązkowo musieli płacić, nie uzyskując w zamian ekwiwalentnej ochrony, R. Tokarczyk, *Prawo amerykańskie*, Kraków 1998, s. 173.

¹³ E. Łętowska, *Prawo...*, s. 10.

¹⁴ M. Skory, *op. cit.*, s. 28.

¹⁵ „Filozoficznie *public interest law* wychodzi z założenia, że wiele ważnych grup społeczeństwa nie ma adekwatnej pozycji przed sądami, w Kongresie lub przed organami administracji, ponieważ są zbyt biedne lub

jego stosowania, która ma być wykorzystywana z odpowiednim uwzględnieniem interesów mniejszości. Mając to na uwadze, konieczne w tym miejscu staje się podkreślenie, że w ramach *public interest law* nie chodzi o reprezentację i ochronę interesu indywidualnego, jednostkowego, ale o ochronę interesu publicznego, rozumianego jako interes jednostek tworzących grupę¹⁶.

Na tle przedstawionych rozwiązań wypada dodać, że w Stanach Zjednoczonych oprócz powszechnych środków ochrony konsumentów istnieją bardziej wyspecjalizowane, spośród których istotne znaczenie przypisuje się Federalnej Komisji Handlu (*Federal Trade Commission*), funkcjonującej od 1914 r. Podstawowym obowiązkiem tej komisji jest „stanie na straży wolnej konkurencji oraz eliminowanie nieuczciwych praktyk handlowych, w tym również godzących w interesy konsumenta”¹⁷.

Jako kolejny środek ochrony można wymienić Biuro Ochrony Konsumenta (*Bureau of Consumer Protection*), które prowadzi działalność związaną z doradztwem, publikowaniem informatorów oraz egzekwowaniem prawa¹⁸. Mając to na uwadze, trzeba dostrzec, że dwa z tych obszarów działalności charakteryzuje oddziaływanie na konsumentów, natomiast ostatni z wymienionych ukierunkowany został na ich kontrahentów¹⁹.

Odnosząc się do standardów ochrony konsumentów w Stanach Zjednoczonych oraz w Europie, należy wyraźnie podkreślić, że są one różne. W prawie europejskim pierwsze kroki zmierzające do uwzględnienia ochrony słabszego uczestnika rynku podjęto na konferencji szefów rządów państw członkowskich w Paryżu w 1972 r.²⁰ Przełomowe jednak znaczenie w tej kwestii miał pierwszy program polityki konsumenckiej²¹. Przyjęte w nim założenia wzorowane były na tych, które wcześniej proklamowane zostały przez J.F. Kennedy’ego. Ze względu na trudności, jakie miały miejsce w związku z implementacją przyjętego programu, nie udało się w pełni sfinalizować wszystkich jego założeń. Wtedy też podjęto decyzję o dalszej ich kontynuacji w drugim programie²² ochrony konsumenta, który został przyjęty w 1981 r. W strategii tej oprócz wcześniejszych postulatów szczególną uwagę zwrócono na ochronę konsumenta w dziedzinie usług. Ponadto zaznaczono, że polityka konsumencka powinna być w znacznym stopniu otwarta na dialog między podmiotami na rynku (konsumentami i przedsiębiorcami), aby stworzyć konsumentom możliwość wpływu na decyzje rynkowe, które ich bezpośrednio dotyczą²³.

Cztery lata później, a więc w 1985 r., opracowano trzeci program²⁴, który koncentrował się m.in. na „konieczności standaryzacji produktów wspólnotowych w celu zagwarantowania wysokiego poziomu jakościowego produktów, w drodze określenia standardów i norm technicznych”²⁵.

zbyt rozproszone, aby uzyskać niezbędną prawną reprezentację”, E. Łętowska, *Prawo...*, s. 10 i cytowana tam literatura.

¹⁶ E. Łętowska, *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Warszawa 2004, s. 3.

¹⁷ M. Skory, *op. cit.*, s. 29.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Zobacz na ten temat M.A. Dausés, M. Sturm, *Prawne podstawy ochrony konsumenta na wewnętrznym rynku UE*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 1997, z. 1, s. 35. Zobacz także M. Janczyk, *Prawo konsumenckie*, Poznań 2008, s. 14 i n.

²¹ Zobacz E. Łętowska, *Europejskie...*, s. 4 i n.

²² Drugi plan konsumencki został przyjęty 19 maja 1981 roku. O.J. C 133 z 03.06.1981 r.

²³ Zobacz szerzej R. Stefanicki, *Ochrona konsumenta w świetle ustawy o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej*, Zakamycze 2006, s. 20.

²⁴ 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.

²⁵ C. Banasiński, *Standardy wspólnotowe w polskim prawie ochrony konsumenta*, Warszawa 2004, s. 16.

Kolejny plan – czwarty – obejmował lata 1990–1992²⁶. Głównym jego założeniem była ochrona interesów ekonomicznych konsumentów. W tym miejscu warto dodać, iż zapowiedziano w nim przygotowanie kilku ważnych projektów dyrektyw, dotyczących m.in. reklamy porównawczej, ogólnego bezpieczeństwa produktów, nieuczciwych klauzul w umowach konsumenckich, sprzedaży na odległość oraz tzw. *timeshaingu*.

Następną strategię przyjęto na okres 1993–1995²⁷. Działania, jakie na jej podstawie podjęto, polegały na wzmocnieniu informacji konsumenckiej, rozszerzeniu reprezentacji konsumentów, ułatwieniu rozstrzygania sporów i dostępu do wymiaru sprawiedliwości, przystosowaniu usług finansowych do potrzeb konsumentów, przygotowaniu nowych działań. Oprócz wskazanych założeń w planie zapowiedziano również opracowanie dwóch Zielonych Ksiąg: o dostępie konsumentów do wymiaru sprawiedliwości oraz warunkach gwarancji i serwisie towarzyszącym umowie sprzedaży²⁸.

Trzyletni plan opracowany na lata 1996–1998²⁹ koncentrował się zaś na poprawie informacji konsumenta, a zwłaszcza na potrzebie informacji w zakresie usług finansowych i bezpieczeństwie produktów, co niewątpliwie związane było z postępowaniem technologicznym.

Kolejne działania obejmowały okres przypadający na lata 1999–2001³⁰. W tym czasie zwrócono szczególną uwagę na: wzmocnienie głosu konsumentów na forum Wspólnot, podniesienie poziomu zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów, pełne respektowanie ekonomicznych interesów konsumentów.

Wśród przedstawionych powyżej programów ochrony konsumenta na uwagę zasługuje strategia polityki konsumenckiej, jaka została przyjęta na lata 2002–2006³¹. W tym miejscu trzeba wskazać, że sprowadzała się ona do zapewnienia kształtowania wysokiego poziomu ochrony konsumenta przez środki prawne, dotyczące przede wszystkim zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych, oraz zapewnienia rzeczywistej efektywnej realizacji praw konsumentów, m.in. w drodze umacniania pozasądowych sposobów rozstrzygania sporów³².

W planie objętym na lata 2007–2013³³ szczególną uwagę skoncentrowano na aspekt propagowania prawa konsumentów do informacji i ich zaufania do rynku z punktu widzenia prawidłowości funkcjonowania rynku wewnętrznego³⁴.

Najnowszy program ochrony przyjęty został na lata 2014–2020. Jego celem jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów oraz umocnienie ich pozycji na rynku. W ramach tego programu szczególną uwagę zwraca się na:

- „bezpieczeństwo (wzmocnienie i zwiększenie bezpieczeństwa produktów poprzez skuteczny nadzór rynku w całej Unii);
- informowanie i edukowanie konsumentów oraz wsparcie dla organizacji konsumenckich (podniesienie poziomu edukacji, informacji i świadomości konsumentów na temat ich praw, opracowanie bazy dowodowej do celów polityki ochrony konsumentów, zapewnienie wsparcia organizacjom konsumenckim, w tym z uwzględnieniem szczególnych potrzeb konsumentów podatnych na zagrożenia);

²⁶ COM (90) 98 final, 3.05.1990 r.

²⁷ COM (93) 378 final, 28.07.1993 r.

²⁸ J. Maliszewska-Nienartowicz, *Programy ochrony konsumenta w prawie Wspólnot Europejskich*, Studia Europejskie 4/2003, s. 111.

²⁹ COM (95) 519 final, 31.10.1995 r.

³⁰ COM (98) 696 final.

³¹ COM (2002) 208 final.

³² Zobacz szerzej R. Stefanicki, *op. cit.*, s. 26 i n.

³³ COM (2007) 99 final.

³⁴ Decyzja nr 1926/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiająca program działań Wspólnoty w dziedzinie polityki ochrony konsumentów (2007-2013), Dz. Urz. UE L 404 z dnia 30 grudnia 2006 r., s. 39. Podają za: P. Mikłaszewicz, *Obowiązki informacyjne w umowach z udziałem konsumentów na tle prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 83.

- prawa i dochodzenie roszczeń (rozwijanie i umacnianie praw konsumentów, w szczególności poprzez inteligentne działania regulacyjne i poprawę dostępu do prostego, skutecznego, odpowiedniego i taniego dochodzenia roszczeń, w tym poprzez alternatywne metody rozstrzygania sporów);
- egzekwowanie prawa (wspieranie egzekwowania praw konsumentów poprzez zacieśnienie współpracy między krajowymi organami odpowiedzialnymi za egzekwowanie prawa oraz wspieranie konsumentów poprzez zapewnienie im porad)³⁵.

Oprócz przedstawionych powyżej standardów ochrony konsumenta na uwagę zasługują także rozwiązania traktatowe, które odnoszą się do poruszonego zagadnienia. Jako pierwszy należy tu wymienić Jednolity Akt Europejski z 17 lutego 1986 r., który w istotny sposób zmienił Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej³⁶, wprowadzając do prawodawstwa wspólnotowego pojęcie „podwyższania poziomu ochrony konsumenta”.

Samodzielna podstawa traktatowa działań na rzecz ochrony konsumentów została zamieszczona dopiero w Traktacie o Unii Europejskiej (dalej: TUE), podpisanym w Maastricht dnia 7 lutego 1992 r.³⁷ W tym miejscu wypada podkreślić, że wejście w życie TUE nie zakończyło procesu rozwoju polityki ochrony konsumenta, kolejnym aktem prawa pierwotnego który odegrał istotną rolę dla omawianego zagadnienia był bowiem Traktat Amsterdamski (podpisany 2 października 1997 r., a wszedł w życie 1 maja 1999 r.). Obecnie problematyka ta znajduje swoje odzwierciedlenie w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE), który w art. 169 (dawny art. 153 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską; TWE) stanowi: dążąc do popierania interesów konsumentów i zapewnienia wysokiego poziomu ochrony konsumentów, Unia przyczynia się do ochrony ich zdrowia, bezpieczeństwa i interesów gospodarczych konsumentów, a także wspiera ich prawo do informacji, edukacji oraz prawo do organizowania się w celu zachowania ich interesów³⁸.

Wśród wskazanych regulacji odnoszących się do problematyki konsumenckiej nie można zapomnieć o Karcie Praw Podstawowych, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty – art. 6 TUE³⁹. Do zagadnień tych odnosi się ona w art. 38⁴⁰, 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.

Podsumowując powyższe wywody dotyczące międzynarodowych standardów ochrony konsumentów, należy podkreślić że są one różne, co wynika z podejścia do przedstawionej problematyki. W Stanach Zjednoczonych konsumenci postrzegani są jako „upośledzona mniejszość” i dlatego też wymagają specjalnej ochrony. W modelu amerykańskim, co

³⁵ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0005+0+-DOC+XML+V0//PL> [dostęp: 27.02.2014].

³⁶ Z. Brodecki, M. Drobysz, S. Majkowska, *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Warszawa 2002, s. 117 i n.

³⁷ <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>.

³⁸ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.Urz. 2008/C 115/01.

³⁹ 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 należyтым uwzględnieniem wyjaśnień, o których mowa w Karcie, które określają źródła tych postanowień”.

⁴⁰ Art. 38 „Unijne polityki powinny zapewniać wysoki poziom ochrony konsumentów”.

wymaga tutaj uwzględnienia, nie definiuje się przyczyn tego upośledzenia oraz jego obszarów. Inaczej sytuacja wygląda na kontynencie europejskim, tam bowiem działania inicjowane w związku z ochroną słabszego podmiotu immanentnie łączą się z dążeniem do określenia występujących zagrożeń, a także wdrażaniem przyjętych środków ochrony. Następstwem takiego działania jest narzucenie państwom członkowskim gotowych rozwiązań i standaryzowanie zagrożeń oraz ochrony. Wobec powyższego można przyjąć, że potrzeba zapewnienia zbliżonych wysokich standardów prawnych ochrony konsumenta w Unii Europejskiej podyktowana została permanentnym procesem rozwoju gospodarczego państw członkowskich i globalizacją rynków.

3. Podmiot ochrony

Zgodnie z literalną treścią art. 76 Konstytucji beneficjentami zadań, wyznaczonych władzom publicznym są „konsumenci, użytkownicy i najemcy”. „Nie ma więc znaczenia kryterium obywatelstwa polskiego, bo każdy, kto przynależy do tej kategorii, zostaje poddany ochronie ze strony władz publicznych”⁴¹.

Wypada jednak dostrzec, że pojęcia, do których odnosi się ustrojodawca, nie należy przeciwstawiać, lecz trzeba je rozumieć jako oznaczające jedną szeroko ujętą grupę podmiotów, którym przepis ten zapewnia taką samą ochronę⁴².

Co do zagadnienia związanego z podmiotami ochrony, stanowisko zajął także TK, akcentując, że art. 76 Konstytucji nie może być rozumiany jedynie jako przepis zmierzający do zapewnienia określonego standardu ochrony wyłącznie dla podmiotów *expressis verbis* w nim wymienionych, a pojęcia dotyczące poszczególnych podmiotów nie mogą być rozumiane wyłącznie w ich cywilistycznym znaczeniu, co wynika choćby z wielokrotnie podkreślanego w dotychczasowym orzecznictwie TK autonomicznego charakteru pojęć konstytucyjnych⁴³. „Zdaniem TK przepis ten stanowi podstawę do wskazania, że obowiązki ochronne spoczywające na władzach publicznych obejmują konieczność zapewniania 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 relacji z profesjonalnymi uczestnikami gry rynkowej”⁴⁴.

Jak wynika z przedstawionych wypowiedzi TK, cywilnoprawne rozumienie określeń podmiotów podlegających ochronie w art. 76 Konstytucji nie jest jedynym używanym przez ten organ, to jednak zachowuje ono znaczenie⁴⁵. Wobec tego przyjmuje się, że „ustrojodawca po to używał tych terminów, aby odwołać się również do ich ustalonego w nauce i ustawodawstwie rozumienia”⁴⁶.

Mając powyższe na względzie, można stwierdzić, że na tle art. 76 jako konsumenta uznać należy „podmiot, który rzecz lub usługę używa albo zużywa dla siebie, w celu

⁴¹ L. Garlicki, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 76*, t. III, Warszawa 2003, s. 2.

⁴² Uchwała Sądy Najwyższego z dnia 29 lutego 2000 r., III CZP 26/99, OSNC 2000, nr 9, poz. 152, s. 7.

⁴³ Zobacz wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92. W tym miejscu warto dodać, że w wyroku TK z dnia 20 kwietnia 2005 r., K 42/02, OTK ZU 2005, nr 4A, poz. 38, organ orzekający stwierdził, iż „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”.

⁴⁴ Wyrok TK z dnia 13 września 2005 r., K 38/04.

⁴⁵ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 385.

⁴⁶ *Ibidem*.

zaspokojenia swojej osobistej potrzeby⁴⁷. Na gruncie ustawodawstwa zwykłego natomiast jest nim osoba fizyczna dokonująca czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową (art. 22¹ k.c.)⁴⁸. Wskazana definicja kodeksowa jest wyjątkowo pojemna. Trafnie zwraca na nią uwagę Józef 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 ograniczający pojęcie konsument tylko do stosunków osoby fizycznej z przedsiębiorcą. Bez takiego zastrzeżenia definicja art. 22 *prim* k.c. jest zdecydowanie za szeroka i prowadzi do objęcia terminem «konsument» osób fizycznych, których nie powinno się tak traktować, gdyż sprzeciwia się temu charakter regulacji dotyczących konsumentów⁴⁹».

W tym miejscu warto wspomnieć, że w piśmiennictwie termin ten nie jest jednolicie definiowany i dlatego też możemy mówić o dwojakim podejściu o tego zagadnienia, tj. szerokim i właściwym. Z jednej strony za konsumenta uważa się nabywcę towaru lub osobę, której świadczono usługę – i jest to ujęcie szerokie. Z drugiej zaś – w ujęciu właściwym – odnosi się do tego wskazany wyżej przepis, tj. art. 22¹ k.c.. Ponadto można dodać, że problemy z podaniem definicji konsumenta nie są wyłącznie naszą specjalnością, ponieważ dotyczą także krajów UE. Przykładem tego jest używanie w dyrektywach różnych sformułowań, np. w jednej mówi się o konsumentcie indywidualnym, a w innej o osobie fizycznej⁵⁰. W trzyletnim planie działania Komisji Wspólnot Europejskich, przyjętym na lata 1993–1995, konsumentami z kolei są osoby fizyczne lub prawne, wyposażone w większą lub mniejszą moc zakupu, które zaopatrują się lub które korzystają z dóbr i usług w celach nieprofesjonalnych⁵¹.

Wśród podmiotów wymienionych w kluczowym dla tych rozważań art. 76 Konstytucji ustrojodawca wymienia użytkownika. Zgodnie z cywilistycznym ujęciem jest nim osoba fizyczna (w określonych przypadkach jest nim także osoba prawna) posiadająca prawo do używania rzeczy oraz pobierania jej pożytków (art. 252 k.c.). „Atrybuty te zaspokajają normalne potrzeby uprawnionego w zakresie korzystania z rzeczy. Dlatego też często podkreśla się, w odniesieniu do użytkownika ustanowionego na rzecz osób fizycznych, iż ma ono alimentacyjny charakter, albowiem służy przede wszystkim zaspokajaniu osobistych potrzeb uprawnionego⁵²». Wobec tego można stwierdzić, że użytkowanie najczęściej pełni funkcje konsumpcyjne związane z pobieraniem pożytków. Stąd też jego ochrona zbliżona jest do ochrony konsumenta, przy czym trzeba zwrócić uwagę, że mogą wystąpić pewne elementy szczegółowe związane ze szczególnymi formami użytkowania odbiegającymi od ogólnego określenia tego terminu (np. tzw. *timesharing*, użytkowanie przez rolnicze spółdzielnie produkcyjne)⁵³.

Na gruncie art. 76 Konstytucji przez pojęcie „użytkownika” – jak słusznie zwróciła uwagę Ewa Łętowska – należy rozumieć każdy podmiot „korzystający z jakiegoś prawa czy rzeczy i to raczej w naturze [...], jeżeli tylko organ dokonujący oceny będzie chciał i umiał wykazać zasadność zaliczenia ich do grona osób wymagających – aksjologicznie – ochrony właściwej dla podmiotów upośledzonych w obrocie⁵⁴».

⁴⁷ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 3.

⁴⁸ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Dz.U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.

⁴⁹ J. Frąckowiak, *Instytucje prawa handlowego w kodeksie cywilnym*, „Rejent” 2003/6/15, t. 4.

⁵⁰ Tak było np. w Dyrektywie Rady 79/112/EWG, Dz.U. WE nr L 33/1 z dnia 8 lutego 1979 r.

⁵¹ COM (93) 378 final 28.07.1993 r.

⁵² A. Cisek, *Użytkowanie*, [w:] *Podstawy prawa cywilnego i handlowego*, t. I, Prawo cywilne, Warszawa 2002, s. 257.

⁵³ B. Banaszak, *op. cit.*, s. 385.

⁵⁴ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 2.

Ostatnim w analizowanym przepisie podmiotem jest najemca. Przez termin ten rozumie się nie tylko podmiot najmu mieszkania (w rozumieniu k.c.)⁵⁵, ale także podmioty innych niż najem prawnych form korzystania z mieszkania, co pozwala traktować to pojęcie jako synonim „lokatora”. W tym miejscu trzeba zwrócić uwagę, że pojęcie „lokator” należy rozumieć szeroko. Obejmuje ono każdego użytkownika (niezależnie od posiadanego obywatelstwa), zajmującego lokal mieszkalny na podstawie ważnego tytułu prawnego, innego niż prawo własności (własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu). Wobec tego trzeba stwierdzić, że odnosi się ono także do „najemców”⁵⁶.

Mając na względzie art. 76 Konstytucji, wypada dostrzec, że na jego tle pojawia się pytanie, czy do podmiotów ochrony zaliczamy tylko i wyłącznie konsumentów, użytkowników i najemców, czy być może są to także i inne podmioty podlegające ochronie?

Doskonałym źródłem, w którym należy szukać odpowiedzi, jest niewątpliwie orzecznictwo TK. W wyroku K 38/04 organ ten do zakresu podmiotowego ochrony, o której mowa w art. 76, zaliczył także pracowników. Przesądza o tym następujące stwierdzenie: „przepis art. 76 Konstytucji nie wymienia wprawdzie bezpośrednio pracowników, ale nie powinno ulegać wątpliwości, że zawarta w nim aksjologia (ochrona zdrowia, prywatności, bezpieczeństwa oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi) ma szersze odniesienie i musi być rozumiana jako obejmująca również te kategorie osób, wprost niewymienionych, które są narażone na podobne zagrożenia w związku z zajmowaną w ramach relacji umownej pozycją strony słabszej”⁵⁷.

Mając na względzie powyższe rozważania, warto podkreślić, że pojęcia, którymi posługuje się ustrojodawca, zostały dość precyzyjnie określone na poziomie ustawodawstwa zwykłego, to jednak zwraca się uwagę, że sformułowaniom konstytucyjnym można przypisać szerszy i bardziej ogólny zakres. Cechą charakterystyczną dla „konsumentów, użytkowników i najemców” jest uznanie, że są to słabsze podmioty w grze rynkowej i dlatego też wymagają ochrony. Wobec tego wyraźnie widać, że krąg podmiotów art. 76 Konstytucji zostaje ograniczony przede wszystkim do osób fizycznych, bo trudno byłoby uznać osoby prawne za upośledzone w tym obrocie.

4. Przedmiot ochrony

Powołując się na treść art. 76 Konstytucji, dostrzeżemy, że z jednej strony zostały wskazane w nim podstawowe składniki ochrony, do których zalicza się: zdrowie, prywatność i bezpieczeństwo. Z drugiej zaś szczególne, ale nie jedyne zagrożenie, jakie stanowią nieuczciwe praktyki rynkowe. Mając to na uwadze, warto w tym miejscu podkreślić, że sformułowania, o których mowa, trzeba traktować rozłącznie. Wobec tego „zdrowie, bezpieczeństwo i prywatność beneficjentów podlegają ochronie przed zagrożeniami niekoniecznie spowodowanymi nieuczciwymi praktykami rynkowymi; zaś te ostatnie niekoniecznie muszą godzić tylko w trzy wymienione w art. 76 Konstytucji przedmioty ochrony. Wynika to z ujęcia spójnika „oraz” (odnoszącego się do „działań zagrażających zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu”), a nie przyimka „przez” (wskazującego „co” to zagrożenie powoduje)”⁵⁸.

Odnosząc się do przedstawionych powyżej dóbr szczególnie chronionych, trzeba zauważyć, że znajdują one rozwinięcie w innych przepisach Konstytucji. Wobec tego w przypadku pierwszej z wymienionych wartości – chodzi tu o zdrowie – musimy zdawać sobie

⁵⁵ Zgodnie z k.c. (m.in. art. 659 i n.) najemcą jest osoba fizyczna – w określonych przypadkach także osoba prawna – czasowo korzystająca z cudzej rzeczy za odpłatnością.

⁵⁶ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 29 lutego 2000 r., III CZP 26/99, OSNC IC 2000, nr 9, s. 8.

⁵⁷ Wyrok TK z dnia 19 września 2005 r., K 38/04, OTK-A 2005, nr 8, poz. 92.

⁵⁸ E. Łętowska, *Prawo...*, s. 66.

sprawę, że pojęcie to będziemy rozumieli szeroko, obejmując nim także zagrożenia życia (porównaj art. 38–39, art. 66 ust. 1, art. 68 ust. 1 Konstytucji).

Wśród podstawowych „elementów” ochrony konsumentów ustrojodawca wymienienia także prywatność⁵⁹, co wydaje się dość istotne, ponieważ świadczy o rosnącym w polskim społeczeństwie rozumieniu istoty tej właśnie wartości (porównaj art. 47, 30 Konstytucji). Nie ma w tym nic dziwnego, żaden człowiek bowiem nie chce być inwigilowany, podglądany, obserwowany, a nawet niepokojony tam, gdzie – jak sądzi – znajduje się w swej sferze prywatności⁶⁰. Wobec tego można stwierdzić, że potrzeba ochrony prywatności człowieka, tyle że widzianego w roli konsumenta, odgrywa bardzo ważne znaczenie w jego egzystencji, ponieważ to właśnie ten podmiot z racji słabszej pozycji na rynku narażony jest na ingerencję w najważniejszą sferę, którą jest prywatność. Dlatego też warto w tym miejscu wspomnieć, że dostrzeżenie wzrostu rangi tej wartości i uciążliwości zagrożeń przyczyniło się do uznania niektórych technik marketingowych (np. sprzedaż domokrężna) za praktyki uciążliwe ze względu na naruszenie prywatności⁶¹.

Ostatnim z wymienionych w art. 76 Konstytucji dóbr jest bezpieczeństwo, czyli innymi słowy mówiąc, stan wolny od zagrożenia. Bezsprzeczne zatem jest, że uwzględnienie tej wartości ma dla konsumentów ważne znaczenie – przede wszystkim prewencyjne – pozwalabowiem na uruchomienie odpowiednich środków i mechanizmów, których zadaniem jest wykluczenie stanu zagrożenia. Ponadto umożliwia ochronę konsumenta niezindywidualizowanego, a więc całej społeczności, przed powstaniem stanu grożącego szkodą wszystkim lub niektórym członkom. Mówiąc o bezpieczeństwie, trzeba zauważyć, że dotyczy ono nie tylko bezpieczeństwa fizycznego, bezpieczeństwa psychicznego, ale także bezpieczeństwa ekologicznego⁶² (porównaj art. 5, art. 74 ust. 1–3 oraz art. 86 Konstytucji).

Dokonując analizy problematyki ochrony konsumentów wypada dostrzec możliwość ograniczenia konstytucyjnych wolności lub praw danego podmiotu⁶³ ze względu na interes publiczny, którym jest ochrona słabszych uczestników rynku, wyrażona *expressis verbis* w art. 76 ustawy zasadniczej. Wskazane rozwiązanie wynika z art. 31 ust. 3 Konstytucji, którego materialne przesłanki⁶⁴ ograniczeń praw i wolności jednostki traktowane łącznie tworzą konstrukcję interesu publicznego. W tym miejscu warto dodać, iż w doktrynie przeważa pogląd, że przepis o którym mowa, ma charakter *lex generalis*, co oznacza, że odnosi się on do wszystkich konstytucyjnych wolności i praw, bez względu na to, czy przepisy szczegółowe odmiennie formułują przesłanki ograniczenia danej wolności lub danego

⁵⁹ Mając na względzie wskazany termin, warto wspomnieć, że pomimo wielu definicji prywatności ustawodawca konstytucyjny nie zdecydował się na skonkretyzowanie tego pojęcia w żadnym akcie prawnym. Sięgając do piśmiennictwa, najłatwiej jest przedstawić ją w dwóch aspektach: szerszym oraz węższym. W tym pierwszym wiąże się z autonomią i niezależnością jednostki. A zatem chodzić tu będzie o możliwość samodzielnego podejmowania decyzji odnoszących się do własnej osoby, wolnego od jakiegokolwiek ingerencji z zewnątrz. W drugim, węższym znaczeniu, prywatność dotyczy ograniczenia bądź uniemożliwienia dostępu innych osób do różnych sfer osobistego życia jednostki, zobacz J. Rzucidło, J. Węgrzyn, *Prawne aspekty ochrony anonimowości konsumenta w Internecie*, „Zeszyty Erazmiańskie” 2012 i cytowana tam literatura.

⁶⁰ E. Łętowska, *Prawo...*, s. 167.

⁶¹ *Ibidem*, s. 69.

⁶² Zgodnie z orzecznictwem TK przez zapewnienie bezpieczeństwa ekologicznego należy rozumieć „uznanie takiego stanu środowiska, które pozwala na bezpieczne przebywanie w tym środowisku i umożliwia korzystanie z tego środowiska w sposób zapewniający rozwój człowieka”, wyrok TK z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK-A 2006, nr 6, poz. 62.

⁶³ Na przykład ograniczenie wolności działalności gospodarczej. Ważnym interesem publicznym, o którym mowa w art. 22 Konstytucji, może być ochrona konsumentów.

⁶⁴ Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP 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”.

prawa. Dlatego też Trybunał Konstytucyjny jako zasadę traktuje łączne stosowanie art. 31 ust. 3 i szczegółowych przepisów ograniczających (np. art. 22 Konstytucji), twierdząc, że w przeciwnym wypadku możliwe byłoby doprowadzenie do nieuzasadnionego osłabienia ochrony niektórych praw i wolności⁶⁵.

Po przedstawieniu przedmiotu ochrony wypada w dalszej kolejności odnieść się do szczególnego źródła zagrożenia, którym są wskazane przez ustrojodawcę nieuczciwe praktyki rynkowe. „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”⁶⁶. 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”⁶⁷.

W tym miejscu warto wspomnieć, że na gruncie orzecznictwa TK jak dotąd nie doszło do zdefiniowania wskazanego powyżej terminu. Słusznie zaś Trybunał 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 wyręczyć”⁶⁸.

Mając na względzie art. 76 Konstytucji, należałoby rozważyć, czy przepis ten odnoszący się do ochrony konsumenta w zakresie zdrowia, bezpieczeństwa, prywatności oraz wolności od abuzywnych praktyk rynkowych dotyczy tylko wskazanego zakresu owej ochrony, czy jest ona zdecydowanie szerzej rozumiana.

Na pierwszy „rzut oka” wydaje się, że skoro przepis ten nie wspomina nic o pozostałych unijnych prawach konsumenta (prawie do informacji, reprezentacji i prawie do realizacji ochrony), to o zakresie praw podstawowych konsumenta w Polsce będzie decydować treść ustawy zasadniczej⁶⁹. Przyjęcie takiego rozwiązania byłoby niedopuszczalne, ponieważ Polska będąc w UE, zobowiązana jest do przestrzegania prawa unijnego. W związku z tym należy podkreślić, że realizacja konstytucyjnego zadania ochrony konsumenta wynikająca z art. 76 wymaga sięgnięcia do konsumenckiego prawa unijnego, które jest „drogowskazem”

⁶⁵ Mając na względzie tę problematykę, warto wspomnieć, że w niektórych orzeczeniach TK przyznał pierwszeństwo przesłankom wyrażonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji przed innymi klauzulami odzwierciedlonymi w przepisach szczegółowych, zobacz L. Garlicki, *Przesłanki ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, „Państwo i Prawo” 2001, z. 1, s. 9. Natomiast w wyroku TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK ZU 2003/4A/33, organ orzekający uznał, że art. 22 Konstytucji reguluje wprost w sposób wyczerpujący i kompleksowy zarówno formalne, jak i materialne przesłanki ograniczenia wolności działalności gospodarczej. Art. 22 Konstytucji stanowiąc *lex specialis* w stosunku do art. 31 ust. 3 Konstytucji wyłącza jego stosowanie jako adekwatnego wzorca kontroli ustawowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. We wskazanym wyroku TK stwierdził, że „każdy przypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji mieści się w klauzuli ważnego interesu publicznego w rozumieniu art. 22 Konstytucji. Natomiast zespół wartości z art. 31 ust. 3 nie wyczerpuje zakresu treściowego pojęcia ważnego interesu publicznego”, K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 187.

⁶⁶ L. Garlicki, *Konstytucja...*, s. 4.

⁶⁷ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 179. Porównaj, B. Banaszak, *op.cit.*, s. 386. Zobacz także, K. Rokita, *Prawa konsumenta*, Warszawa 2009, s. 82 i n.

⁶⁸ Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2000 r., P 11/98, OTK 2000, nr 1, poz. 3.

⁶⁹ E. Łętowska, *Konstytucyjne i wspólnotowe...*, s. 383.

co do tego, czym ma się zająć ustawa/ustawy, która będzie realizowała wskazany przepis ustawy zasadniczej⁷⁰.

5. Specyfika ograniczeń ochrony praw konsumentów i innych osób przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi

Odnosząc się do problematyki związanej z ochroną konsumentów, musimy pamiętać, że na gruncie ustawy zasadniczej uregulowana ona została w art. 76, który ma charakter programowy. W związku z tym zastanawiając się nad ograniczeniami ochrony praw konsumentów, trzeba mieć na uwadze, że klauzula generalna wyrażona *expressis verbis* w art. 31 ust. 3 nie będzie miała w tym przypadku zastosowania, odnosi się ona bowiem tylko do wolności i praw. Wobec tego nie stosuje się jej do przepisów, które formułują zasady polityki państwa lub inne normy niewyrażające praw podmiotowych jednostki.

Nie oznacza to, że art. 31 ust. 3 zostaje pozbawiony jakiegokolwiek znaczenia, ponieważ ma zastosowanie na tle szczególnych unormowań zawartych w art. 81 Konstytucji. Zgodnie z treścią tego przepisu czytamy, że „praw określonych w [...] art. 76 [...] można dochodzić w granicach określonych w ustawie”. W tym miejscu warto dodać, że słusznie podkreśla się, iż przepis, o którym mowa, dotyczy zakresu i sposobu dochodzenia praw, natomiast nie odnosi się do ich materialnego ukształtowania. Ponadto wypada nadmienić, że jest to przepis o charakterze wyjątku i nie można go interpretować rozszerzająco. „Nawet więc jeżeli konstytucja ograniczyła możliwość dochodzenia niektórych praw, nie oznacza to, że zwolniła ustawodawcę od obowiązku szanowania zasad z art. 31 ust. 3 przy formułowaniu materialnego kształtu ich praw”⁷¹. Wobec tego ustawowe ograniczenie wolności i praw jednostki (w tym przypadku konsumenta) musi mieć związek z ochroną jednej z wartości wyrażonej w art. 31 ust. 3, ponieważ jest warunkiem *sine qua non* uznania dopuszczalności jego ustanowienia. Natomiast jeżeli chodzi o zakres wspomnianego ograniczenia, to trzeba podkreślić, że poddany on jest konstytucyjnej reglamentacji i – w myśl art. 31 ust. 3 zd. 1 – musi czynić zadość zasadzie proporcjonalności⁷².

Mając na uwadze powyższe odniesienia, należałoby w dalszej kolejności przedstawić przesłanki, o których mowa w art. 31 ust. 3. Ze względu jednak na to, że są one przedmiotem rozważań w opracowaniu⁷³, ich uwzględnienie staje się w tym przypadku zbędne.

6. Art. 76 Konstytucji RP jako podstawa skargi konstytucyjnej

Mając na względzie problematykę niniejszego punktu, warto zastanowić się, czy art. 76 Konstytucji będący fundamentem dla tego wywodu jest na tyle wystarczający, aby zapewnić konsumentom (użytkownikom i najemcom) odpowiedni stopień ochrony?

Badając pojawiający się na tle wskazanego przepisu problem, trzeba mieć na uwadze że wskazany artykuł określany jest jako zasada polityki państwa, a to oznacza, że nie tworzy on po stronie jednostki bezpośrednich roszczeń. Zgodnie ze stanowiskiem przyjętym przez Sąd Najwyższy, zasady polityki państwa „nie tworzą bezpośrednio praw podmiotowych i roszczeń po stronie obywatela [...], wymagają więc konkretyzacji przez ustawodawcę, a nie nakładają na sądy obowiązku podejmowania działań dla ich realizacji poprzez ich

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ L. Garlicki, *Konstytucja...*, s. 18.

⁷² *Ibidem*, s. 28.

⁷³ A. Ławniczak, *Zasada poszanowania wolności i jej ograniczenia*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, tom I: *Idee i zasady przewodnie konstytucyjnej regulacji wolności i praw jednostki w RP*, Warszawa 2010, s. 392 i n.

bezpośrednie stosowanie⁷⁴. 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 obowiązku⁷⁵”.

Za takim stanowiskiem opowiedział się 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 bezpośredniego zeń wynikającego prawa podmiotowego po stronie konsumentów⁷⁶”. Oznacza to, że na tle art. 76 Konstytucji nie można skonstruować skargi konstytucyjnej. Problematyka ta na gruncie naszej Konstytucji jest dość skomplikowana ze względu na treść art. 81, który stanowi: „Praw określonych w art. 65 ust. 4 i 5, art. 66, art. 69, art. 71 i art. 74–76 można dochodzić 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.

W doktrynie na ten temat występują odmienne opinie. Według Janusza Trzcíńskiego „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 i taka sytuacja, że ustawodawca reguluje jakieś prawo lub wolność, lecz na poziomie poniżej minimum tego prawa (minimum wyznaczonego przez istotę prawa)⁷⁷”.

Osobiście uważam, że w obecnym stanie prawnym wniesienie skargi konstytucyjnej bezpośrednio na podstawie art. 76 Konstytucji jest niemożliwe. Wobec tego można by zastanowić się nad zmianą tego przepisu w taki sposób, aby w praktyce dawał on podstawy do wyprowadzenia z niego prawa podmiotowego. Pytanie tylko, czy taki zabieg jest konieczny. Moim zdaniem nie ma takiej potrzeby, prawo podmiotowe konsumenta bowiem możemy wyinterpretować z innych norm konstytucyjnych. Na przykład dzięki współstosowaniu art. 76, art. 54 ust. 1 Konstytucji i tzw. prounijnej wykładni Konstytucji możemy mówić o prawie konsumenta do informacji handlowej⁷⁸.

7. Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że problematyka dotycząca ochrony konsumenta była i w dalszym ciągu jest przedmiotem szczególnego zainteresowania. Obecnie odnosząc się do tego zagadnienia, dostrzeżemy, że regulacja prawna tej materii znana jest dla większości państw. Tak jest również i w Polsce, o czym świadczy poddany rozważaniom art. 76 Konstytucji. Uwzględnienie tej problematyki w najwyższym akcie prawnym przesądza o tym, że jego

⁷⁴ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 19 maja 2000 r., III CZP 4/00, OSN IC 2000, poz. 195.

⁷⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 95.

⁷⁶ Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 31.

⁷⁷ J. Trzcíński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 79, t. IV*, Warszawa 2005, s. 10. Zobacz także *idem*, *Naruszenie konstytucyjnych wolności lub praw jako podstawa skargi konstytucyjnej*, Studia i Materiały TK, t. IX, 1999, s. 43 i n.

⁷⁸ Zobacz szerzej J. Węgrzyn, *Prawo konsumenta do informacji w Konstytucji RP i w prawie unijnym*, Wrocław 2013, s. 110 i n.

twórcy zauważyli potrzebę ochrony konsumenta jako słabszego podmiotu w procesie udostępniania dóbr czy usług. Jak wspomniałam już kilkakrotnie, charakter prawny tego odniesienia przybrał postać zasady polityki państwa. Wobec tego bezsprzeczne jest, że władze państwowe powinny realizować nałożony na nie obowiązek ochrony konsumentów przed szczególnym – ale nie jedynym – zagrożeniem, jakim są nieuczciwe praktyki rynkowe. Dlatego też wydaje się, że działania państwa powinny iść w kierunku korzystania z doświadczeń amerykańskich i europejskich. Dla przypomnienia, te pierwsze immanentnie powiązane są z ochroną przez zapewnienie lepszej reprezentacji słabszemu uczestnikowi gry rynkowej, natomiast te drugie dotyczą działań podejmowanych na rzecz stworzenia im warunków swobodnego wyboru i decyzji, czyli innymi słowy mówiąc, lepszej informacji⁷⁹.

Mając na względzie ochronę, jaką władze publiczne zapewnić mają wymienionym w art. 76 podmiotom, trzeba zwrócić uwagę, że odnosi się ona nie tylko do podmiotów wprost w nim wymienionych. Zakres ten jest zdecydowanie szerszy, co wynika z przedstawionego w punkcie trzecim orzecznictwa TK. Bezsprzeczne jednak jest, że krąg beneficjentów wspomnianego przepisu ogranicza się tylko i wyłącznie do osób fizycznych. Trudno wyobrazić sobie sytuację, aby osoba prawna/profesjonalista była podmiotem słabszym w obrocie gospodarczym. Ponadto, co jest przecież logiczne, przedsiębiorca⁸⁰, który dokonuje czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jego działalnością gospodarczą lub zawodową staje się z mocy prawa konsumentem, co jest potwierdzeniem, że podmiotami podlegającymi ochronie w świetle art. 76 są osoby fizyczne.

Odnosząc się do przedmiotu ochrony, trzeba zwrócić uwagę, że wybór trzech podstawowych dóbr szczególnie chronionych, do których zalicza się zdrowie, prywatność i bezpieczeństwo, jest determinowany ich wysoką rangą aksjologiczną. Mając na względzie tę problematykę, nie można zapomnieć o źródle zagrożenia, jakim są nieuczciwe praktyki rynkowe, a więc nieetyczne postępowanie przedsiębiorcy wobec konsumenta. Dostrzeżenie potrzeby ochrony słabszego podmiotu przed między innymi takimi działaniami zasługuje moim zdaniem na aprobatę, ponieważ nie budzi wątpliwości, że są one uciążliwe dla konsumenta i mogą ingerować w jego sferę prywatności.

Reasumując, wydawać by się mogło, że ujęcie art. 76 Konstytucji w normę programową pozbawia ten przepis jakiegokolwiek znaczenia prawnego⁸¹. Okazuje się jednak, że wcale tak nie jest, nakłada on bowiem na władze państwowe obowiązek podejmowania wymienionych w nim działań, a ochronę konsumentów, użytkowników i najemców traktuje jako ogólniejszą wartość konstytucyjną⁸², wyznaczającą sposób stanowienia i stosowania wszystkich przepisów prawa⁸³.

⁷⁹ Porównaj E. Łętowska, „Rzeczpospolita” 1998, nr 28.

⁸⁰ Zgodnie z art. 43¹ k.c., przedsiębiorcą jest m.in. osoba fizyczna.

⁸¹ Porównaj M. Jagielska, M. Jagielski, *op. cit.*, s. 414 i n.

⁸² Zobacz wyrok TK z dnia 26 września 2000 r., P 11/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 187.

⁸³ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 2.

