

Maciej SAMSON¹

ROZWÓJ IDEI OCHRONY KONSUMENTA PO 1962R. KONSUMENT W UJĘCIU PRAWNYM I EKONOMICZNYM

Streszczenie

W niniejszym artykule zaprezentowano historię rozwoju idei ochrony konsumenta oraz wpływ tej idei na obecny kształt prawa europejskiego, tak istotnego dla funkcjonowania rynku. Wskazane w artykule postulaty ochrony konsumenta opisano ze szczególnym uwzględnieniem rynku finansowego, a zwłaszcza ubezpieczeniowego. W opracowaniu przedstawiono aktualny problem dotyczący braku spójnej definicji konsumenta w różnych aktach prawnych. Pojęcie konsumenta rozpatrzono zarówno w ujęciu ekonomicznym, jak i prawnym, przybliżając dorobek obu nauk w tej materii.

Słowa kluczowe: ochrona konsumenta, konsument, rozwój prawa europejskiego, idea *public interest law*

DEVELOPMENT OF THE IDEA OF CONSUMER PROTECTION AFTER 1962. CONSUMER IN LEGAL AND ECONOMIC TERMS

Summary

The author presents the history of the idea of consumer protection and its impact on the contemporary European law. The discussed proposals of consumer protection have been described with particular emphasis on the financial market, especially the insurance sector. The paper mentions the problem of the lack of a consistent definition of a consumer in a variety of acts. The concept of consumer is examined in both economic and legal terms, presenting the to-date achievements of science in this field.

Key words: consumer, consumer protection, public interest law, law and economics, development of European law

1. Wstęp

Termin ochrona interesów konsumentów należy do kategorii opisowych i jest używany do charakterystyki zespołu działań skierowanych w stronę ochrony konsumenta, w obliczu zagrożenia jego praw i interesów. Opisowość pojęcia wywołuje jednak istotne skutki, gdyż w zależności od sfery zainteresowań i specjalizacji autora oraz przyjętej perspektywy obserwacji zjawisk, a także bieżącej sytuacji społeczno-gospodarczej przemianom ulega punkt widzenia na zespół działań istotnych ze względu na interes konsu-

¹ Mgr Maciej Samson – doktorant Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, e-mail: samsonmaciej@gmail.com.

menta [Kieźel 2007 s. 18]. Mając na uwadze powyższe, ideę ochrony konsumenta w niniejszej pracy przeanalizowano z perspektywy podmiotu, dla którego ta ochrona jest przewidziana – z pozycji konsumenta. W prawie cywilnym w XX w. uwidocznił się, zupełnie sprzeczny z liberalną doktryną gospodarki rynkowej, postulat ochrony konsumentkiej. Istnieje duży dysonans pomiędzy prawem a ekonomią w odniesieniu do definicji konsumenta, a więc podmiotu, którego instrumentami prawnymi ustawodawca chroni przed niedoskonałością wolnego rynku. Motyw wprowadzenia instrumentalnej ochrony wynika z idei ochrony konsumenta i jest tożsamy dla obu nauk. To chęć przeciwstawienia niedostatecznej informacji w wyborze i użytkowaniu produktu oraz wiedzy wypływającej z obrotu profesjonalnego. Sombart rozróżniał trzy fazy rozwoju kapitalizmu. Pierwszy etap jego rozwoju do rewolucji przemysłowej, po którym (na drugim etapie jego rozwoju) ujawniły się główne cechy kapitalizmu, tj.: dążenie do maksymalizacji zysku, racjonalność gospodarcza, a więc działanie dzięki rachunkowi i czystej kalkulacji. Na ostatnim etapie, datowanym od pierwszej wojny światowej, wprowadzono nowe formy gospodarki, „duch” kapitalizmu uległ osłabieniu, a życie gospodarcze zostało ujęte w sztywniejsze ramy instytucjonalne [Badania Instytutu Rynku Wewnętrzznego... 2003]. Obecnie, poza działalnością gospodarczą, istotna jest sfera równych szans i wyeliminowanie niedoskonałości rynku, co szczególnie uwidacznia się w trudnych i skomplikowanych sferach życia codziennego. Idee, zapoczątkowane dla rynku towarów i sprzedaży, szybko znalazły zastosowanie na rynku usług, zwłaszcza finansowych. Równoległe pojawiło się pojęcie socjalizacji prawa wyraźnie wskazujące na potrzebę ochrony nieprofesjonalnej strony danego stosunku prawnego, pomimo równości prawnej podmiotów na gruncie cywilno-prawnym. Ochrona konsumenta dotyczy najogólniej wzmocnienia pozycji konsumenta na rynku dóbr i usług przez tzw. prokonsumenckie ingerencje w „naturalne” stosunki rynkowe między producentami a konsumentami, czyli przede wszystkim dzięki przyznaniu konsumentom w tych stosunkach nadzwyczajnych uprawnień lub tworzeniu wyjątkowego nadzoru nad tymi stosunkami, co jest wyrażone w formie prawnej [Szumlicz 2006 s. 5].

2. Rozwój idei ochrony konsumentkiej po 1962 r.

Energiczny rozwój idei ochrony konsumenta sięga lat 60-tych XX w. Za początkową datę rozkwitu, wyżej wymienionej, idei uznaje się umownie przemówienie wygłoszone przez, prezydenta USA, J.F. Kennedy'ego z 15 marca 1962 r. przed Kongresem. Od wystąpienia tego potrzeba ochrony konsumenta nabrała znaczenia konstytucyjno-politycznego. Ujęta została jako ochrona interesów pewnej mniejszości, która jako rozproszona i dlatego pozbawiona dostępu do instytucji przedstawicielskich, nie może artykułować swoich interesów dzięki wykorzystaniu istniejących kanałów instytucjonalnych [Łętowska 1999 s. 9]. W wystąpieniu Kennedy stwierdził, że: *konsumenty są jedyną grupą ekonomiczną, która nie jest skutecznie zorganizowana i której punkt widzenia jest najczęściej ignorowany. (...) Jeśli się oferuje konsumentom artykuły złej jakości, jeśli ceny są wygórowane, jeśli produkty są niebezpieczne lub bezwartościowe, jeśli konsument nie jest w stanie dokonać wyboru na podstawie posiadanych informacji, to jego pieniądź przestaje mieć wartość, jego zdrowie i bezpieczeństwo znajdują się*

w stanie zagrożenia, a interes narodowy na tym cierpi [za: Dąbrowska, Janoś-Kresło, Ozimek 2005 s. 22]. Doskonale do problemu praw i pozycji odnosiło się określenie *public interest law*. Ochrona interesu publicznego zmierza do reprezentacji interesów, które nie są reprezentowane lub reprezentowane w niedostateczny sposób w prawniczych procedurach. To szczególnie kierunek posługiwania się prawem w interesie danej grupy społecznej, skutkując walką o interesy niedostatecznie chronionych praw i wyrażeniu się w strategii działania poprzez środki: prawne, proceduralne i fachowe [Łętowska 1999 s. 10]. Stany Zjednoczone to przykład kraju, gdzie problematyka ochrony konsumenta została ujęta jako problem konstytucyjno-polityczny, na skutek działania licznych sił nacisku, które, w zamian za wysokie podatki, nie otrzymywały ekwiwalentnej ochrony swoich interesów [Skory 2005 s. 28]. Dziesięć lat po wystąpieniu Kennedy'ego, sprawami konsumenckimi zainteresowały się państwa członkowskie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Kwestia reprezentacji nie była tak eksponowana w Europie, jak w USA, z uwagi na ideologiczne i aksjologiczne uzasadnienie takiego spojrzenia, a stanowiła raczej politykę legislacyjną, kształtowaną przez prawodawcę [Łętowska 2001 s. 14]. Obecnie wyróżnia się trzy etapy rozwoju uregulowań konsumenckich w Unii Europejskiej. Pierwszy z nich trwał do lat 80-tych XX w., w którym nie było materialno-prawnych norm chroniących konsumenta. Priorytet stanowiła wyłącznie integracja ekonomiczna. Okres ten charakteryzował brak bezpośredniej normy do wydawania aktów chroniących konsumenta. W świetle klasycznych ekonomicznych teorii konkurencji, wykorzystywanie przewagi rynkowej przez przedsiębiorców było związane z niedostateczną ochroną samej konkurencji rynkowej. To ograniczenie konkurencji (istnienie konkurencji niedoskonałej) niosło ze sobą niepożądany koszt społeczny oraz prowadziło do zawierania niekorzystnych transakcji [Miklaszewicz 2008 s. 55]. Wszelkie działania były podejmowane na podstawie ówczesnego art. 100 Traktatu Rzymskiego (aktualnie art. 94), odnoszącego się do zbliżania przepisów państw członkowskich, mających wpływ na funkcjonowanie wspólnego rynku. Swobody przepływu: osób, dóbr i kapitału wraz ze wspólnym rynkiem miały zapewnić samoistne korzyści dla konsumentów. Rezolucją Rady z 14.04.1975 r. przyjęto „Pierwszy program wspólnej polityki i edukacji konsumenta”, który zapoczątkował inicjatywy europejskie zmierzające, jak się okazało w późniejszym okresie, do stworzenia rzeczywistego, wewnętrznego rynku konsumenta, opartego na właściwym zrównoważeniu wysokiego poziomu ochrony praw konsumenta z konkurencyjnością przedsiębiorstw, przy jednoczesnym ścisłym poszanowaniu zasady pomocniczości [Zielona księga sprawie przeglądu dorobku... 2007 s. 3 i s. 4]. Program ten przyjmował ogólne prawa konsumenta, które zachowały do dziś swą aktualność, tj.: prawo do ochrony interesów ekonomicznych, prawo do bezpieczeństwa i konieczności naprawienia wyrządzonych szkód, dostępu do wymiaru sprawiedliwości, informacji i edukacji oraz bycia reprezentowanym i wysłuchanym [Council Resolution... 1975]. Wprowadzono szereg zmian w kierunku ochrony konsumenta, bez wyraźnego wskazania tej ochrony i przyznania praw podmiotowych. Podstawą prawną programu stał się art. 235 Traktatu (art. 308). Program był o tyle ważny, że zapoczątkował rozkwit regulacji konsumenckich we Wspólnocie. Istotnym dla pierwszego i kolejnych programów był również artykuł 2 Traktatu o poprawie jakości życia we Wspólnocie, który traktowano jako cel wprowadzenia ochrony konsumenckiej. Pierwszy czteroletni program był zbyt

ogólny i wymagał zmiany głównych instytucji prawnych, co było niemożliwe w tak krótkim czasie [Maliszewska-Nienartowicz 2004 s. 45]. Pierwsza strategia koncentrowała się na ochronie konsumentów krajowych na poziomie państw członkowskich przed negatywnymi skutkami jednoczącej się Europy. Jak zwraca uwagę Jean-Pierre Pizzio, ochrona w takim kontekście pozostawała w sprzeczności z ideą swobody przepływu towarów i usług [Fryźlewicz 1998 s. 20]. Europejski Trybunał Sprawiedliwości, w związku z powyższymi wątpliwościami w zakresie stosowania ochrony konsumenckiej, w wyroku Cassis de Dijon z 20 lutego 1979 r. [120/78, ECR 1979] odniósł się wyraźnie do ograniczeń w swobodach podstawowych. Konsument w tym okresie był traktowany jako słabszy uczestnik rynku. Konsumencki brak niezajomości rynku, brak dostępu do informacji skutkowały bierną ochroną opartą na normach bezwzględnie obowiązujących. Wszelkie przeszkody w rozwoju wymiany handlowej mogły być zaakceptowane wyłącznie w celu realizacji „wymagań koniecznych”. Trybunał zaliczył do nich m.in. ochronę konsumenta [Maliszewska-Nienartowicz 2004 s. 91]. Jak pisze Janczyk: *w stosunkach z profesjonalistą konsument jest oczywiście stroną słabszą pod względem ekonomicznym, organizacyjnym, podmiotem mającym mniejsze doświadczenie, wiedzę i umiejętności, znajdującym się często w sytuacji przymusowej* [Janczyk 2008 s. 11]. Przyjęto koncepcję ograniczonej racjonalności człowieka, wskazując na ograniczone możliwości poznawcze, odrzucając koncepcję modelu racjonalnego konsumenta. Tak rozpoczął się kolejny etap w ewolucji ochrony konsumenckiej, przypadający na lata osiemdziesiąte XX w., w którym konsument występuje jako bierny uczestnik rynku. To etap tworzenia materialnoprawnych regulacji odnoszących się do ochrony konsumenta. Tworzone normy zapewniały konsumentom w tym okresie przede wszystkim informację na temat zawieranych umów, zarówno w fazie przed zawarciem, jak i po dokonaniu transakcji, jednocześnie zabezpieczając ekonomiczne interesy konsumenta [Jagielska 2010 s. 28]. W kolejnym programie z 1981 r. zwrócono uwagę na potrzebę dialogu między konsumentami a przedsiębiorcami, jako mechanizm wyważenia interesów między tymi grupami, co wyrażało się w pierwszych dyrektywach chroniących konsumenta, tj.: *Dyrektywie o reklamie nr 84/102, o odpowiedzialności za produkt niebezpieczny nr 85/374 i Dyrektywie 85/577 o sprzedaży poza miejscem handlu*. W planie na lata 1985-1990 kontynuowano prace nad bezpieczeństwem towarów i przyjęto zasadę pochodzenia towaru. Kolejne plany trzyletnie uszczegóławiały i kontynuowały pracę nad zagadnieniami konsumenckimi [Janczyk 2008 s. 15]. Ostatni etap, trwający do dziś, rozpoczął się wraz z przyjęciem Traktatu z Maastricht, który zawarł wyraźną podstawę prawną polityki konsumenckiej [Jagielska 2010 s. 25]. W art. 3, lit. s, w odniesieniu do art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, wskazano, że dla osiągnięcia wyznaczonych celów, działalność Wspólnoty obejmuje przyczynianie się do wzmocnienia ochrony konsumentów. Do ochrony konsumenckiej odnosi się tytuł XI, wyżej wymienionego, traktatu. W Traktacie Amsterdamskim za cel unijnej polityki uznano edukację i reprezentację konsumencką, a wymogi ochrony konsumenta będą brane pod uwagę przy określaniu i wprowadzaniu w życie wspólnotowym działań i polityk. To właśnie po 1999 r. wydano ważne dyrektywy dotyczące usług finansowych, pośrednictwa oraz IV i V *Dyrektywę komunikacyjną*. Idea ochrony konsumenckiej, jak zwraca uwagę M. Jagielska, polityka Unii jest ukierunkowana w stronę zapewnienia prawidłowego funkcjonowania swobód podstawowych. Ochrona konsumenta jest uważana za istotną, ale tylko jako element

funkcjonowania sprawnego rynku [Jagielska 2010 s. 31]. Ostatni etap ewolucji konsumenckiej to etap ochrony konsumenta, traktowanego jako aktywnego uczestnika rynku, zmierzający do pogłębienia zaufania do rynku. Konsument w tym okresie to podmiot, który przez odpowiednie regulacje otrzymał prawa podmiotowe, a ochrona nie ograniczała się do obowiązków nakładanych na kontrahentów konsumenta. Ewolucja ochrony konsumenckiej w Unii Europejskiej trwała blisko 30 lat. W okresie tworzenia się Wspólnoty Europejskiej, odrębnie od Stanów Zjednoczonych, nie uznawano ochrony konsumenckiej jako narzędzia wychodzącego naprzeciw problemom reprezentacji i równości. W Europie ochrona konsumenta stanowiła politykę legislacyjną, nie wywodzącą się z ideologicznej aksjologii. Wspólnotę interesowały swobody przepływu: towarów, usług, osób i kapitału. Właściwy poziom życia konsumentów miał być naturalną konsekwencją wprowadzanych zmian. Od 1992 r. podnoszenie poziomu ochrony – w zakresie pięciu podstawowych praw konsumentów stało się w coraz wyższym stopniu celem działań organów podmiotowych [Łętowska 1999 s. 13]. W odróżnieniu od Stanów Zjednoczonych, gdzie stawiano się na samodzielność grupy konsumentów bez określenia przyczyn i obszarów tej słabości, w Europie dążyło się do zdefiniowania zagrożeń i sformalizowania środków ochrony poprzez bezwzględnie obowiązujące regulacje prawne. Wysiłki Unii Europejskiej, zmierzające do poprawy wiedzy konsumentów, okazały się na przestrzeni lat niewystarczające, stąd rozpoczęto wprowadzanie szeregu dyrektyw w celu ochrony zbiorowych interesów konsumentów, wyznaczając minimalny poziom tej ochrony.

Obecnie stosuje się zasadę ekwiwalencji narodowych norm ochronnych, tzw. zasadę „minimalnej harmonizacji” (tzw. *new approach*), [Skory 2005 s. 37, s. 41]. Rynki finansowe stały się ważnym punktem regulacji europejskich. Sektor ubezpieczeń był w kręgu zainteresowania ustawodawcy europejskiego już od początku lat 70-tych. Dynamiczny rozwój ubezpieczeń, szczególnie tych związanych z komunikacją samochodową, zaowocował wprowadzeniem kolejnych dyrektyw chroniących strony stosunku ubezpieczenia (nie tylko strony umowy). Podobnie, stopniowo rozwijały się regulacje dotyczące usług bankowych. Równoległe z rozwojem kolejnych dyrektyw ze sfery finansowej i równoległe z wprowadzaniem w życie zasady swobody przepływu osób i towarów, rozwijało się wspólnotowe prawo konsumenckie. Ważny dla rozwoju obu gałęzi okres przypadł na lata 1987-1993, w którym w dyrektywach, dotyczących sfery finansowej, pojawiło się wiele ważnych zapisów pro-konsumentkich. Po tym okresie, aż do momentu wejścia w życie Traktatu z Maastricht, ukazały się kolejne podstawy prawne do wydawania dalszych aktów obejmujących ochronę konsumenta [Kryk 2006 s. 13]. Od 1992 r. działania na rzecz konsumentów uznano za jedną z polityk wspólnotowych, a konsumentów za podmioty o własnych prawach [Gnela 2007 s. 23]. Podstawowym narzędziem wypełniania zadań z zakresu ochrony konsumenckiej, stosowanym przez instytucje europejskie, stała się dyrektywa, która wiązała każdy kraj członkowski, do którego była skierowana, w odniesieniu do rezultatu, który powinien być osiągnięty, pozostawiając w kompetencji władz narodowych decyzję co do sposobu i środków prowadzących do jej wykonania [Oreżiak 1997 s. 19].

Dyrektywy nie stanowią regulacji bezpośrednio wiążących w systemach prawnych państw członkowskich – wymagają procesu implementacyjnego. Regulacja dyrektyw ma charakter punktowy, odnoszący się do wybranych zagadnień prawnych. Nie regulują

one kompleksowo danego zagadnienia, stwarzając problem w tworzeniu spójnego prawa na rynku unijnym [Radwański 2006 s. 98]. Niezależnie od powyższego, wykładnia winna obejmować rozwiązania korzystne dla konsumenta.

W Polsce wszelkie regulacje konsumenckie są konstytuowane art. 76 Konstytucji, w myśl którego: *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*. Rozwój ochrony konsumenta w Polsce nastąpił po transformacji ustrojowej na społeczną gospodarkę rynkową. Wprowadzenie nieistniejącej polityki ochrony konsumenta było jednym ze zobowiązań Polski na drodze do integracji z późniejszą Unią Europejską. Zgodnie z układem o stowarzyszeniu RP ze Wspólnotami Europejskimi, Polska zobowiązała się do zbliżenia istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do istniejącego we Wspólnocie (art. 68 układu). Część przepisów prawnych obejmowała m.in.: zasady konkurencji, normy i przepisy techniczne, a także ochronę konsumenta (art. 69 układu). Obowiązujący system ochrony konsumenta został oparty na zasadach określonych przez ustawy – głównie KC, *Ustawę z 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny* [Dz.U., Nr 22, poz. 271 ze zm.], *Ustawę z 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego* [Dz.U., Nr 141, poz. 1176 ze zm.]², jak również *Ustawę z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów* [Dz.U., Nr 50, poz. 331 ze zm.]. Szereg przepisów ochronnych konsumenta zawarto się jednak w innych, licznych ustawach i przepisach szczególnych, określających dany rodzaj działalności.

3. Konsument w ujęciu prawnym i ekonomicznym

Z uwagi na fakt, iż ochroną konsumencką interesują się zarówno nauki prawne, jak i ekonomia, należy wskazać wspólne cechy, które posłużą rozumieniu podmiotu, do którego są adresowane regulacje ochrony konsumenta. Porównanie takie zostało opracowane przez J. Kufła i H. Mruka [*Ochrona prawna konsumenta...* 1998 s. 6]. Z mikroekonomicznego punktu widzenia, w sferze gospodarczej wyróżnia się dwa podmioty rynku, tj. producenta i konsumenta danego dobra czy usługi. Analizując opracowanie powyższych autorów, należy zauważyć, że wśród pojęć ekonomicznych, stosowanych niejednokrotnie zamiennie, za konsumenta uważa się: klienta, nabywcę, użytkownika, odbiorcę czy kupującego, przy czym nie wnika się w osobowość prawną danego podmiotu. Każdy podmiot ekonomiczny, zarówno osoba fizyczna, jak i prawna, może być potencjalnym nabywcą i ma preferencje do zakupu określonego koszyka dóbr. Samo istnienie podmiotu może z perspektywy ekonomicznej włączyć ten podmiot do grona klientów, w rozumieniu klienta potencjalnego. Za konsumenta jednak uznaje się podmioty korzystające z danego dobra bądź usługi i bez znaczenia dla ekonomii jest fakt, czy to właśnie dany podmiot spożywane dobro zakupił. Kufel i Mruk za klienta uważają każdy podmiot gospodarczy, który choćby potencjalnie jest zainteresowany nabyciem danego do-

² Zob. [Banaszak 2009].

bra lub usługi, natomiast za konsumenta uznają taki podmiot ekonomiczny, który spożywa nabyte produkty. Ekonomisci przez nabywcę rozumieją kupującego, który poprzez umowę sprzedaży staje się właścicielem towaru. Użytkownik to podmiot zbliżony do konsumenta, ograniczony do rynku towarów przemysłowych, który może wywierać istotny wpływ na rynek zbytu danego produktu przez narzucenie kierunku jego zmian, czego wyraźnym przykładem są użytkownicy sprzętu komputerowego. Ekonomisci zasadniczo nie zwracają uwagi na status konsumenta. Powyższe definicje odwzorowują wyłącznie ujęcie popytowo-podażowe rynku i dążenie do określenia reguł zmierzających do uchwycenia praw rynkowych, pomagających w osiągnięciu zysku i efektywnej produkcji. Jako konsumenta można traktować: osobę, grupę osób, przedsiębiorstwo czy organizację, które korzystają z wartości użytkowej produktu. Niemniej zawsze chodzi o finalnego konsumenta, który nabywa i użytkuje dobro bez zamiaru skierowania go ponownie do obrotu [Dąbrowska, Janoś-Kresło, Ozimek 2005 s. 13]. Intuicyjnie wskazuje się, że konsument to ostatnie ogniwo łańcucha ekonomicznego, zaopatrujące i przerywające krążenie towaru (*homo oeconomicus passivum*), [Łętowska 1999 s. 35]. Elementem modyfikującym takie ujęcie jest ideologiczne podejście do kwestii podmiotu, który powinien ponosić ryzyko ekonomicznych skutków działalności na danym rynku. Kaczorowska i Kurzyńska-Lipniewicz tak oto rozumieją powyższy problem: *o ile w przypadku obrotu papierami wartościowymi klient występuje bardziej w charakterze inwestora niż konsumenta, w związku z czym nie zasługuje na szczególną ochronę, o tyle sytuacja klienta-konsumenta na rynku usług bankowych i ubezpieczeniowych wymaga bardziej szczegółowego przedstawienia* [Kaczorowska, Kurzyńska-Lipniewicz 2009 s. 131]. Kufel i Mruk rozpatrują również zupełnie inne, prawne ujęcie konsumenta [Kufel 1998 s. 12]. W ujęciu prawnym pojęcie konsumenta jest elementem języka prawniczego i definicją podmiotu o specyficznym statusie w prawie cywilnym. Pojęcie konsumenta wprowadzono *Ustawą z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny* [Dz. U. z 1990 r., Nr 55, poz. 321], jednak nie zdefiniowano cech tego podmiotu. Obecnie definicja ta zawiera się w art. 22¹ k.c. Powszechnie przyjęte jest to, że konsument, jako partner przedsiębiorcy, profesjonalisty działającego z odpowiednim zapleczem i zasobami, jest stroną, która tylko formalnie jest w stanie dorównać przedsiębiorcy znajomością norm prawnych i jego *know-how*. Kufel i Mruk zwracają uwagę na słabą znajomość kształtowania nawiązywanego stosunku prawnego i mechanizmu na pozaumowne czynniki kształtujące treść samej umowy. Konsument nie jest świadomy również przysługujących mu praw już po zawarciu danego stosunku, szczególnie dotyczy to: wypowiedzenia umowy, gwarancji i prawa do dochodzenia swoich roszczeń wynikających z umowy. W 2011 r. przeprowadzono badania Eurobarometru³, opublikowane z okazji Europejskiego Szczytu Konsumentckiego, w których potwierdzono niski poziom świadomości i umiejętności konsumenckich. Badania ponad 56 tysięcy respondentów z: 27 krajów członkowskich UE, Islandii i Norwegii wykazały, że jedynie 45% respondentów potrafiło prawidłowo odpowiedzieć na trzy pytania związane z zagadnieniami konsumenckimi. W zakresie umiejętności z dziedziny finansów, dwie osoby na dziesięć nie były w stanie wybrać najtańszej opcji wskazanego produktu. Tylko

³ Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://ec.europa.eu/consumers/consumer_empowerment/docs/report_eurobarometer_342_en.pdf, data wejścia: 14.08.2012].

58% potrafiło prawidłowo odczytać spis składników produktu spożywczego, a 18% nie umiało rozpoznać daty przydatności do spożycia. Jedynie 2% konsumentów rozpoznawało pięć powszechnych znaków informacyjnych. Aż 33% konsumentów było przekonanych, że symbol CE znaczy „wyprodukowano w Europie”, a tylko 25% odpowiedziało prawidłowo, że w ten sposób oznacza się produkty „zgodne z prawodawstwem UE”. Wielu nie potrafiło wymienić żadnej organizacji konsumentckiej w swoim kraju. Wskazano jednak, że istnieją duże możliwości upodmiotowienia konsumentów, a przez to poprawy ich dobra i zmniejszenia ich strat⁴. Dlatego też w europejskim i polskim systemie prawnym przyjęto rozwiązania zmierzające do ochrony praw słabszego ekonomicznie podmiotu, a więc konsumenta. W Tytule XV (obecnym art. 169) Traktatu o Unii Europejskiej zawarto normę celowości dla organów Unii Europejskiej, zgodnie z którą: *„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*”. Z kolei, norma prawna, zawarta w art. 22¹ polskiego kodeksu cywilnego, daje podstawę do nabywania przez konsumenta praw (zarówno poprzez uregulowania materialno-prawne, jak i procesowo-prawne), wpływających nieznacznie na zasadę *pacta sunt servanda* i swobodę zawierania umów, a więc podstawowe zasady prawa cywilnego, modyfikowane z korzyścią dla konsumentów. Zmierza się tym samym do wyrównania szans funkcjonowania podmiotów na rynku. Pomimo, jakby się wydawało, określonego przedmiotu i zakresu ochrony, definicja konsumenta w prawie europejskim nie jest ustalona. W ustawodawstwie europejskim brak jest jednej, wspólnej definicji konsumenta⁵. Zgodnie z *Dyrektywą* 2011/83/UE obowiązującą od 12.12.2011r., definicja konsumenta powinna obejmować osoby fizyczne działające w celach nie związanych z ich działalnością: handlową, gospodarczą, rzemieślniczą lub wykonywaniem wolnego zawodu. Jednakże w przypadku umów o podwójnym charakterze, gdy umowa jest zawierana w celach, które częściowo są związane z działalnością handlową danej osoby, a częściowo nie są z nią związane, a cel handlowy jest do tego stopnia ograniczony, że nie jest dominujący w ogólnym kontekście umowy, taka osoba również powinna być uznawana za konsumenta. Jest to ważny krok do unifikacji definicji konsumenta, który wskazuje kierunek zmian dla krajów członkowskich. Jak założono, wyżej wymieniona, dyrektywa ma stworzyć jednolity standard umów zawieranych na odległość. W wielu dyrektywach jednak definicja ta różni się od siebie w sposób znaczny. Jak podaje Rogowski za Łętowską: *„poszukiwanie uniwersalnej definicji konsumenta wydaje się być wysiłkiem jałowym*, głównie ze względu na zróżnicowany stan prawny istniejący nadal – mimo starań unifikacyjnych – w poszczególnych państwach stanowiących prawo konsumenckie [Sangowski 2002 s. 76]. W niektórych dyrektywach, zaliczanych do prawa konsumenckiego, brak jest definicji konsumenta, a podmiotem chronionym jest każda osoba fizyczna, w innych konsument jest definiowany właśnie jako osoba fizyczna, ale część dyrektyw ujmuje konsumenta

⁴ Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-455_pl.htm?locale=fr, data wejścia: 14.08.2012].

⁵ Dyrektywy zawierające definicję konsumenta: [85/577 (zmieniona Dyrektywą 2011/83/UE), Art. 2; 90/314, Art. 2(4); 93/13, Art. 2(b); 94/47, Art. 2; 97/7, Art. 2(2); 98/6, Art. 2(e); 99/44, Art. 1(2)(a); 87/102, Art. 1(2)(a); 2000/31, Art. 2(e); 2002/65, Art. 2(d); 2005/29, Art. 2(a)].

szeroko, jako osobę, która nabywa dany towar [Gneta 2007 s. 23 i nast.]. Tymczasem brak jednolitej definicji, powodującej trudności interpretacyjne, wzmacnia rolę orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Analiza dyrektyw oraz orzecznictwa pozwala nam na określenie, w sposób generalny, strony podmiotowej ochrony konsumentki, za którą będzie uważać się osobę fizyczną, niezawierającą umowy w ramach prowadzonej działalności ubezpieczeniowej. Ustawodawca europejski pozostawił jednak państwom członkowskim możliwość szerszego, niż *sensu stricto*, ujęcia kręgu podmiotów o statusie konsumenta. W wielu dyrektywach definicja ta różni się od siebie w sposób znaczny. Dużym problemem dla doktryny były działania przedsiębiorców, którzy zawierali umowy, znajdujące się w ramach ochrony konsumentki, lecz które jednocześnie znajdowały się poza sferą ich działań gospodarczych (podejmowanych poza działalnością lub w innym celu), [Powałowski, Koroluk 2002 s. 22]. Zarządzenie ryzykiem jest jak najbardziej częścią działalności każdego przedsiębiorcy. Brak jednolitej definicji, powodującej trudności interpretacyjne, wzmacnia rolę orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Analiza dyrektyw oraz orzecznictwa pozwala nam na określenie, w sposób generalny, strony podmiotowej ochrony konsumentki, za którą będzie uważać się osobę fizyczną, niezawierającą umowy w ramach prowadzonej działalności ubezpieczeniowej. Ustawodawca europejski pozostawił jednak państwom członkowskim możliwość szerszego ujęcia kręgu podmiotów o statusie konsumenta. Polski ustawodawca, korzystając z tego uprawnienia, *Ustawą o działalności ubezpieczeniowej z 2003 roku* wdrożył zmianę do Kodeksu cywilnego, wprowadzając zapis art. 384 par. 5, zgodnie z którym objął ochroną konsumentką w umowie ubezpieczenia wszystkich ubezpieczonych, bez względu na formę prawną i cel zawarcia umowy – bez rozróżnienia czy jest to umowa w ramach, czy poza prowadzoną działalnością gospodarczą. Sfera ubezpieczeń gospodarczych, jako element rynku finansowego, zajmuje szczególną rolę w odniesieniu do próby zdefiniowania konsumenta. Tak szeroko ujęta ochrona podmiotowa w sferze ubezpieczeń spotkała się z liczną krytyką [Zob. m.in.: Malinowska 2008 s. 132; Ziemiak 2009 s. 212]. Jak zauważył Orlicki, to znaczne rozszerzenie kręgu podmiotów, objętych ochroną konsumentką, prowadziło *de facto* do obniżenia standardu tej ochrony dla najsłabszych jej podmiotów [Przewalska, Orlicki 2004 s. 210]. Rozszerzenie kręgu podmiotów przyczyniało się również do naruszenia konkurencji na danym rynku i zaburzeń w jednorodności podmiotów na rynku wewnątrzspółnotowym. Większość regulacji i orzecznictwa europejskiego była sprzeczna z przyjętym wówczas w polskim kodeksie cywilnym rozwiązaniem. ETS nie tylko przeciwstawiał się rozszerzaniu pojęcia konsumenta poza krąg osób fizycznych w samych dyrektywach, ale ze szczególnym naciskiem odmawiał objęcia reżimem ochronnym prawa konsumentki, profesjonalistów będących osobami fizycznymi, nawet, jeśli dokonywana czynność pozostawała poza ramami ich działalności gospodarczej [Łętowska 2004 s. 57]. Paragraf 5 art. 384 Kodeksu cywilnego został uchylony nowelizacją Kodeksu Cywilnego z dnia 13.04.2007 r. (obowiązującą od 10.08.2007r.), [Dz.U., Nr 82, poz. 557]. W aktualnie obowiązującym stanie prawnym, na podstawie art. 22¹ Kodeksu cywilnego, za konsumenta uważa się osobę fizyczną dokonującą czynności prawnej nie związanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową, a więc w „wąskim ujęciu” konsumenta na wzór niemieckiego prawa cywilnego. Pomimo zniesienia niefortunnego zapisu art. 384 par. 5 Kodeksu cy-

wilnego, Ziemiak oraz Orlicki nadal wykazują, że umowa ubezpieczenia jest kontraktem o szczególnym statusie i wybiórczo modyfikuje status konsumenta, rozszerzając niekiedy krąg podmiotów, objętych ochroną konsumentką, również do profesjonalistów. Obecnie za konsumenta usługi ubezpieczeniowej uważa się osobę fizyczną zawierającą umowę ubezpieczenia lub dokonującą innej czynności prawnej w zakresie stosunku ubezpieczenia, jeżeli czynności te nie są związane bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową [Handschke, Monkiewicz 2010 s. 137]. Takie sformułowanie definicji konsumenta powoduje, że jest ona spójna z aktualną polityką konsumentką w Unii Europejskiej. Art. 384 par. 5 Kodeksu cywilnego dotyczy wyłącznie stron umowy ubezpieczenia, zasadniczo nie odnosi się do dochodzących odszkodowania w ramach umów ubezpieczenia OC, zwłaszcza, tak powszechnego, obowiązkowego ubezpieczenia posiadaczy pojazdów mechanicznych. Obecne zmiany w prawie ubezpieczeniowym zmierzają w kierunku zapewnienia konsumentowi usługi ubezpieczeniowej gwarancji wypłacalności ubezpieczyciela przez wdrożenie *Dyrektywy Solwency II* [*Dyrektywa Parlamentu Europejskiego...* 2009] oraz zmian w pośrednictwie ubezpieczeniowym dążącym do zapewnienia jasnych standardów informacyjnych i bezpieczeństwa otrzymywanego produktu.

4. Podsumowanie

Ochrona konsumenta stanowi i powinna stanowić znaczną rolę w polityce państwa. Ważnym i istotnym zadaniem ustawodawcy jest właściwe wprowadzanie konsumentkich regulacji ochronnych, które obejmują swoim zakresem czynności życia społecznego, tak istotne z punktu widzenia jednostek społecznych. Ochrona konsumenta odgrywa szczególną rolę w tych dziedzinach, gdzie poziom wiedzy i świadomości społeczeństwa jest znikomy. Podstawą nowel poszczególnych przepisów prawa w tym zakresie powinna być spójna i jednolita definicja konsumenta. Polski system prawny nie definiuje jednak jednolicie pojęcia konsumenta. Zdarza się, że przepisy posługują się innym pojęciem w odniesieniu do określenia słabszej strony danego stosunku prawnego w różnych aktach prawnych. Klient w ustawie o usługach turystycznych [*Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych* 1997] czy nabywca lokalu mieszkalnego korzystają z ochrony konsumentkiej, choć dana ustawa nie posiłkuje się pojęciem konsumenta [Janczyk 2008 s. 13]. Podobne problemy ujawniają się na rynku ubezpieczeniowym, gdzie konsumentem nie jest poszkodowany w wypadku komunikacyjnym, korzystający z ubezpieczenia OC sprawcy wypadku. Ważnym etapem w odniesieniu do dalszego rozwoju idei ochrony konsumenta jest jasne określenie granic tej ochrony, jak również zdefiniowanie konsumenta, a więc podmiotu, któremu nadaje się prawo do szczególnego statusu w kontaktach z profesjonalistą.

Literatura

- Badania Instytutu Rynku Wewnętrznego i Konsumpcji wobec nowych wyzwań. Konsument, przedsiębiorstwo, rynek* 2003, Praca zbiorowa, Warszawa.
- Banaszak B. 2009 *Konstytucja RP. Komentarz 2009 – wersja cyfrowa programu „Legalis”*, dokument elektroniczny, tryb dostępu: <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?type=html&documentId=mjxw62zogu2tanbrgiytk>, data wejścia: 14.08.2012].
- Council Resolution of 14 April 1975 on a preliminary programme of the European Economic Community for a consumer protection and information policy* 1975, OJ C092, 25.04.1975.
- Dąbrowska A., Janoś-Kresło M., Ozimek I. 2005 *Ochrona i edukacja konsumentów we współczesnej gospodarce rynkowej*, Warszawa.
- Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-455_pl.htm?locale=fr], data wejścia: 14.08.2012].
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej*, Dz. U. UE(L), Nr 335 z 17 grudnia 2009 r.
- Eurobarometr*, Dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://ec.europa.eu/consumers/consumer_empowerment/docs/report_eurobarometer_342_en.pdf], data wejścia: 14.08.2012].
- Jagielska M. 2010 *Ewolucja ochrony konsumenta w prawie kolizyjnym Unii Europejskiej w zakresie zobowiązań umownych*, Warszawa.
- Janczyk M. 2008 *Prawo konsumenckie*, Poznań.
- Kaczorowska S., Kurzyńska-Lipniewicz A. 2009 *Prawne aspekty ochrony konsumenta w Polsce i w Unii Europejskiej*, Legnica.
- Kieźel E. 2007 *Ochrona interesów konsumentów w Polsce w aspekcie integracji europejskiej*, Warszawa.
- Łętowska E. 1999 *Prawo umów konsumenckich*, Warszawa.
- Łętowska E. 2001 *Ochrona niektórych praw konsumentów*, Warszawa.
- Łętowska E. 2004 *Europejskie prawo umów konsumenckich*, Warszawa.
- Łętowska E. 2007 *Europejskie prawo umów konsumenckich*, [w:] *Ochrona konsumenta usług finansowych*, B. Gnela (red.), Kraków.
- Maliszewska-Nienartowicz J. 2004 *Ewolucja ochrony konsumenta w europejskim prawie wspólnotowym*, Toruń.
- Miklaszewicz P. 2008 *Obowiązki informacyjne w umowach z udziałem konsumentów na tle prawa unii europejskiej*, Warszawa.
- Ochrona konsumenta w Unii Europejskiej* 1998, M. Fryźlewicz (red.), Łódź.
- Ochrona prawna konsumenta w uregulowaniach publicznonprawnych* 1998, J. Kufel (red.), Poznań.
- Oreżniak L. 1997 *Jednolity rynek ubezpieczeniowy w ramach Unii Europejskiej*, Warszawa.
- Powłowski A., S. Koroluk 2002 *Prawo ochrony konsumentów*, Warszawa.
- Przewalska K., Orlicki M. 2004 *Nowe prawo ubezpieczeń gospodarczych*, Bydgoszcz.
- Sangowski T. 2001 *Ubezpieczenia gospodarcze*, Warszawa.
- Skory M. 2005 *Klauzule abuzywne w polskim prawie ochrony konsumenta*, Zakamycze.
- Special Eurobarometr* 2011, No. 342 Consumer Empowerment. Report, TNS Opinion&Social, Bruksela.

- Szumlicz T. 2006 *Forum Dyskusyjne Ubezpieczeń i Funduszy Emerytalnych*, nr 6.
- Ubezpieczenia. Podręcznik akademicki* 2010, J. Handschke, J. Monkiewicz (red.), Warszawa.
- Ustawa z 13 kwietnia 2007 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2007, Nr 82, poz. 557.
- Ustawa z 2 marca 2000 r. o ochronie niektórych praw konsumentów oraz odpowiedzialności za szkodę wyrządzoną przez produkt niebezpieczny*, Dz.U. z 2000, Nr 22, poz. 271.
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny*, Dz.U. z 1964, Nr 16, poz. 93.
- Ustawa z 27 lipca 2002 r. o szczególnych warunkach sprzedaży konsumenckiej oraz o zmianie Kodeksu cywilnego*, Dz.U. 2002, Nr 141, poz. 1176.
- Ustawa z 28 lipca 1990 r. o zmianie ustawy – Kodeks cywilny*, Dz.U. z 1990, Nr 55, poz. 321.
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych*, tj., Dz.U. z 2004, Nr 223, poz. 2268.
- Zielona księga w sprawie przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta* 2007, KOM(2006) 744, Bruksela.
- Zielona księga. Optymalna wizja Kodeksu cywilnego w Rzeczypospolitej Polskiej* 2006, Z. Radwański (red.), Warszawa.