

Status prawny stowarzyszeń i instytucji ochrony konsumenta we Francji

Lesław Górał¹

Wprowadzenie

Francuski model stowarzyszeń i instytucji ochrony konsumenta nie był dotychczas przedmiotem pogłębionych analiz w doktrynie polskiej. Przywołujący ten model Autorzy² zazwyczaj klasyfikowali go jako model administracyjny, w którym naczelną funkcję pełni wyspecjalizowany organ administracji o rozbudowanej, wielopoziomowej strukturze terenowej. Francuskie regulacje prawne określające zadania związane z prowadzeniem polityki konsumenckiej i wspieraniem indywidualnych konsumentów adresowane zarówno do stowarzyszeń, jak i powołanych do tego instytucji uległy w ostatnim okresie istotnym zmianom w kierunku współpracy na rzecz konsumentów. Jeżeli zmieniające się regulacje normujące ten model uznamy za pewien aspekt ogólniejszych zmian zachodzących w Unii Europejskiej, to może on tym samym stać się punktem wyjścia dla szerszych analiz nad polskim modelem instytucjonalnej ochrony konsumenta. Przedstawione rozważania mają charakter refleksji nad koncepcją modelu ochrony konsumenta we Francji. Wzorcowym punktem odniesienia zagwarantowania rzeczywistej, a nie jedynie formalnej ochrony konsumenta są francuskie regulacje normujące status prawny stowarzyszeń i instytucji konsumenckich w Księdze VIII Kodeksu Konsumenta (*Code de la consommation*).

¹ Doktor hab., prof. nadzw. Uniwersytet Łódzki.

² A. Wesółowska, Konsumeryzm – językiem dialogu na współczesnym rynku, Dialogi Polityczne. Polityka – Filozofia – Społeczeństwo – Prawo 2001, Nr 3–5, s. 152.

Początek działalności stowarzyszeń konsumenckich w ich obecnej formie sięga lat 60. XX w.³. Aż do 1973 r. stowarzyszenia nie mogły działać w zbiorowym interesie konsumentów. Przepisem art. 46 ustawy zwanej od wnioskodawcy *Jean Royer „Royer”* z 27.12.1973 r.⁴ prawodawca przyznał im to prawo, co stanowiło istotny etap w rozwoju prawa konsumenckiego. Uprawnione stowarzyszenia mogły występować „we wszystkich sądach w ramach postępowania cywilnego przy naruszeniu pośrednim lub bezpośrednim zbiorowego interesu konsumentów”. Jednakże, w 1985 r. Sąd Kasacyjny uznał, że wyrażenie „postępowanie cywilne” odnosi się wyłącznie do działania w celu naprawienia szkody spowodowanej przez wykroczenie karne, co znacznie ograniczało pole działania stowarzyszeń. Regulacje te zostały zmienione ustawą z 5.1.1988 r.⁵ odnoszącą się do postępowań sądowych stowarzyszeń konsumenckich, zaś unormowaniami ustawy z 17.3.2014 r. wprowadzono na rzecz uprawnionych krajowych stowarzyszeń możliwość wszczęcia postępowania w sprawie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów⁶.

Ustrój oraz działalność stowarzyszeń we Francji regulują w warstwie ustawodawczej przepisy Kodeksu Konsumenta zawarte w Księdze VIII, a w części wykonawczej regulacje Dekretu Nr 2016–884 z 29.6.2016 r.⁷.

We Francji działalność prowadzi 15 stowarzyszeń reprezentujących i chroniących interesy konsumentów wymienionych w okólniku z 26.9.2014 r.⁸. Wywodzą się one z trzech różnych ruchów: rodzinnego, związkowego oraz konsumenckiego specjalistycznego. Mają one charakter zarówno ogólnokrajowy, jak i regionalny⁹. Aktualnie działa 4000 oddziałów stowarzyszeń konsumenckich. Zgodnie z przepisami Kodeksu Konsumenta stowarzyszenia są organizacjami niezależnymi działającymi w interesie publicznym i nie mają charakteru zarobkowego. Wyjątek stanowią spółdzielnie konsumenckie utworzone przez konsumentów, których celem jest zapewnienie dystrybucji wśród swoich członków produktów zakupionych przez spółdzielnię. Wyjątek ten jest

³ Y. Picod, N. Picod, É. Chevrier, *Code de la Consommation*, Dalloz 2018, s. 815.

⁴ Loi n° 73–1193 du 27.12.1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat JORF du 30.12.1973, s. 14137.

⁵ Loi n° 88–14 du 5.1.1988 relative aux actions en justice des associations agréées de consommateurs et à l'information des consommateurs JORF du 6.1.1988, s. 219.

⁶ Loi n° 2014–344 du 17.3.2014 relative à la consommation JORF n°0065 du 18.3.2014, s. 5400.

⁷ Décret n° 2016–884 du 29.6.2016 relatif à la partie réglementaire du code de la consommation JORF n°0151 du 30.6.2016.

⁸ Circulaire du 26.9.2014 de présentation des dispositions de la loi n° 2014–344 du 17.3.2014 relative à la consommation et du décret n° 2014–1081 du 24.9.2014 relatif à l'action de groupe en matière de consommation, texte du 26.9.2014, paru sur circulaire.legifrance.gouv.fr le 5.11.2014.

⁹ V. Picod, *Droit de la consommation*, Sirey université 2015, s. 52.

uzasadniony szczególnym charakterem spółdzielni konsumenckich podlegającym ustawie z 7.5.1917 r.¹⁰.

Można wyodrębnić dwa główne typy działających stowarzyszeń¹¹:

- 1) stowarzyszenia o charakterze ogólnym zajmujące się wszystkimi konsumentami np. Stowarzyszenie Ochrony, Edukacji i Informacji Konsumenta (*Association de défense d'éducation et d'information du consommateur* – ADEIC), Krajowa Rada Laickich Stowarzyszeń Rodzinnych (*Conseil national des associations familiales laïques* – CNAFAL), Krajowa Konfederacja Katolickich Stowarzyszeń Rodzinnych (*Confédération nationale des associations familiales catholiques* – CNAFC), Rodziny Wiejskie (*Familles rurales*), Stowarzyszenie dla Informacji i Ochrony Konsumentów Pracowników (*Association pour l'information et la défense des consommateurs salariés* – CGT – INDECOSA-CGT), Konsumpcja, Mieszkanie i Środowisko Życiowe (*Consommation, logement et cadre de vie* – CLCV);
- 2) stowarzyszenia wyspecjalizowane, które chronią określony typ konsumentów np. Krajowa Federacja Stowarzyszeń Użytkowników Transportu (*Fédération nationale des associations d'usagers des transports* – FNAUT), Krajowa Konfederacja Mieszkaniowa (*Confédération nationale du logement* – CNL).

1. Procedura uzyskania zezwolenia przez stowarzyszenie konsumenckie

Aby uzyskać zezwolenie, stowarzyszenie musi przedstawić gwarancje reprezentatywności i niezależności, określone w dekrete Nr 2016–884 z 29.6.2016 r. Na mocy art. R 881–1 dekretu każdemu stowarzyszeniu może zostać wydane zezwolenie, jeśli posiada osobowość prawną, dowiedzie faktu rocznego istnienia od momenty złożenia deklaracji, ma jasno wyrażony w statucie przedmiot działalności – prowadzenie skutecznej działalności publicznej w celu ochrony konsumentów, ocenianą w zależności od realizacji i rozpowszechniania publikacji o prowadzeniu zebrań informacyjnych i dyżurów, które składa się, na moment złożenia wniosku o zezwolenie, oraz wystarczającą liczebność członków wpłacających składki:

- 1) co najmniej 10 000 członków w odniesieniu do stowarzyszeń ogólnokrajowych; warunek ten nie jest wymagany w przypadku stowarzyszeń zajmujących się działalnością badawczą i analityczną o charakterze naukowym;
- 2) wystarczającej ze względu na zasięg terytorialny jego działalności, w przypadku stowarzyszeń lokalnych, departamentalnych lub regionalnych.

¹⁰ Loi du 7.5.1917 ayant pour objet l'organisation du crédit aux sociétés coopératives de consommation JORF n°0126 du 9.5.1917, s. 3680.

¹¹ Zob. <https://www.info-juri.fr/role-association-consommateur>, data dostępu: 24.5.2019 r.

Wniosek o zezwolenie musi być skierowany przez stowarzyszenie do Departamentalnej Dyrekcji Konkurencji, Spraw Konsumentckich i Ścigania Oszustw (*Direction departementale de la concurrence, de la consommation et de la repression des fraudes* – DDCCRF). Zezwolenie jest przyznawane rozporządzeniem ministra dla stowarzyszeń krajowych, rozporządzeniem prefekta dla stowarzyszeń regionalnych, departamentalnych lub lokalnych. Jest wydawane dopiero po wydaniu opinii przez prokuratora generalnego przy sądzie apelacyjnym. Jest wydawane na 5 lat i może być odnawiane na tych samych warunkach co zezwolenie początkowe¹².

Decyzja o przyznaniu zezwolenia jest publikowana w *Journal Officiel* dla stowarzyszeń krajowych, w *Recueil des textes administratifs de Departement* dla stowarzyszeń regionalnych, departamentalnych i lokalnych. Decyzja o przyznaniu lub odmowie zezwolenia jest podawana do wiadomości w ciągu 6 miesięcy od otrzymania potwierdzenia otrzymania, a odmowa musi być uzasadniona.

Po uzyskaniu zezwolenia stowarzyszenia składają coroczny raport z działalności adresowany do Generalnej Dyrekcji Konkurencji, Spraw Konsumentckich i Ścigania Oszustw (DGCCRF) dla stowarzyszeń krajowych i do Departamentalnej Dyrekcji Konkurencji, Spraw Konsumentckich i Ścigania Oszustw (DDCCRF) dla lokalnych.

Zezwolenie może być odebrane, jeśli stowarzyszenie nie ma już wymaganej liczby członków lub jeśli nie może uzasadnić swojej skutecznej i publicznej działalności mającej bronić interesów konsumentów lub jeśli zostało ustalone, że nie jest już niezależne od wszelkiej działalności zawodowej, z wyjątkiem stowarzyszeń pochodzących od spółdzielni konsumentckich¹³.

Uzyskanie zezwolenia pozwala stowarzyszeniu występować jako strona w sprawach cywilnych w sądzie, być delegowanymi do działalności publicznej czy też wszcząć postępowanie zbiorowe, aby zakazać stosowania praktyk abuzywnych lub bronić poszkodowanych konsumentów.

W celu wzmocnienia ruchu konsumentckiego poprawy skuteczności najaktywniejszych i najbardziej reprezentatywnych stowarzyszeń Dekret 2010–801 z 13.7.2010 r. odnoszący się do przedstawicielstwa stowarzyszeń ochrony konsumentów i do instytucji konsumentckich wprowadził przepis o „szczególnym uznaniu” najbardziej reprezentatywnych stowarzyszeń, a także ustalił zasady jego stosowania. To szczególne uznanie pozwala im korzystać z siedziby Krajowej Rady Konsumenta.

Zgodnie z art. R 812-1 Kodeksu Konsumenta szczególne uznanie jest przyznawane na okres 3 lat stowarzyszeniu, które złoży o to wniosek, roz-

¹² Y. Picod, N. Picod, É. Chevrier, Code de la Consommation, Dalloz 2018, s. 816.

¹³ L. Leveneur, J.-F. Cesaro, V. Guedj, N. Leblond, A. Martinon, N. Mathey, C.-M. Pégliion-Zika, T. Piazzon, Code de la Consommation 2019, Paris 2019, s. 759 i n.

porządzeniem ministra ds. konsumenckich, jeśli stowarzyszenie spełnia kilka warunków:

- 1) może dowieść, że posiada doświadczenie, organizację i zasoby ludzkie dające mu skuteczną możliwość informowania konsumentów lub ich ochrony we wszystkich następujących sektorach działalności: produkty spożywcze, ubrania, mieszkanie, energia, umeblowanie i sprzęty AGD, zdrowie, transport, telekomunikacja, inne dobra i usługi;
- 2) może dowieść swojej działalności przez ostatni rok kalendarzowy w 40 departamentach, bezpośrednio lub poprzez podlegające mu stowarzyszenia lokalne, departamentalne lub regionalne, poprzez przyjmowanie konsumentów, wydawanie ekspertyz i polubowne rozstrzyganie sporów w kwestii ochrony praw konsumentów, w formie dyżuru lub dyżurów lokalnych departamentalnych pełnionych w tym celu dla szerokiej publiczności przez co najmniej 8 godzin dziennie;
- 3) osiągnęło w ciągu ostatniego roku kalendarzowego dochód ze składek pochodzących od jego członków będących osobami fizycznymi lub prawnymi, przekraczający półtorakrotnie kwotę wymienioną w art. D 612-5 Kodeksu handlowego.

Uznanie szczególne może zostać cofnięte rozporządzeniem ministra ds. konsumenckich przed upływem 3 lat, jeśli stowarzyszenie przestaje spełniać jeden z wymienionych wyżej warunków. Lista tych stowarzyszeń konsumenckich jest opublikowana na stronie internetowej Ministerstwa ds. Konsumenckich.

2. Zakres zadań realizowanych przez stowarzyszenia konsumenckie

Działania podejmowane przez stowarzyszenia ochrony konsumenta podzielić można na trzy grupy.

1. Udzielanie informacji i doradztwo: stowarzyszenie może np. ostrzegać członków o najczęściej występujących niedozwolonych praktykach. Może udzielać doradztwa w kwestiach prawnych. Może także udzielać konsultacji prawnych za wynagrodzeniem. Jeśli konsument nie dysponuje wystarczającymi środkami na adwokata – specjalisty w zakresie prawa konsumenckiego to stowarzyszenie może być alternatywą.
2. Ochrona zbiorowych i indywidualnych interesów konsumentów.
Stowarzyszenia mogą działać w imieniu indywidualnych konsumentów, którzy doznali szkody, pod następującymi warunkami:
 - a) stowarzyszenie musi mieć zasięg ogólnokrajowy;
 - b) szkody indywidualne muszą pochodzić od tego samego profesjonalisty i mieć wspólne pochodzenie (np. aparat wyprodukowany seryjnie i posiadający wadę);

- c) poszkodowani są osobami fizycznymi dającymi się zidentyfikować;
- d) stowarzyszenie może działać tylko w imieniu tych osób, które dały mu upoważnienie pisemne;
- e) stowarzyszenie musi otrzymać upoważnienie od co najmniej 2 osób poszkodowanych.

W przypadku ochrony zbiorowych interesów konsumentów przed sądem stowarzyszenia mogą interweniować:

- a) kiedy naruszony jest przepis karny i mamy do czynienia ze szkodą zbiorową – chodzi o ochronę grupy konsumentów;
 - b) dla zaprzestania działań nielegalnych, np. w przypadku klauzul abuzywnych w umowach o kredycie konsumenckim czy w handlu elektronicznym;
 - c) dla wsparcia jednego lub wielu konsumentów, którzy wnieśli sprawę do sądu w celu uzyskania odszkodowania za szkody doznane indywidualnie;
 - d) dla podjęcia działań grupowych, gdy wielu konsumentów jest ofiarami takiej samej szkody ze strony tego samego profesjonalisty.
3. Podejmowanie działań o charakterze publicznym stowarzyszenia ochrony konsumenta mogą brać udział w obradach: Krajowej Rady Konsumenta, Krajowego Instytutu ds. Konsumenckich; Komisji Klauzul Abuzywnych, Komisji Mediacji Konsumenckiej; Komisji Nadmiernego Zadłużenia. Mogą odwoływać się do: Rady ds. Konkurencji i Praktyk Antykonkurencyjnych, Komisji Badania Praktyk Handlowych czy też Francuskiej Agencji Bezpieczeństwa Sanitarnego Środowiska i Pracy¹⁴.

3. Działalność instytucji konsumenckich

Odrębną od stowarzyszeń grupę we francuskich unormowaniach dotyczących ochrony konsumenta tworzą instytucje konsumenckie, tj. Krajowa Rada Konsumenta (*Conseil National de la Consommation* – CNC), Krajowy Instytut ds. Konsumenckich (*Institut National de la Consommation* – INC) oraz Krajowe Laboratorium Metrologii i Prób (*Laboratoire National de Métrologie et D'essai* – LNMD).

Ustanowiona dekretem z 12.7.1983 r. Krajowa Rada Konsumenta ma za zadanie umożliwić konfrontację i współdziałanie między przedstawicielami zbiorowych interesów konsumentów a profesjonalistami, służbami i instytucjami publicznymi we wszystkich kwestiach konsumenckich. Krajowa Rada Konsumenta jest instytucją konsultacyjną działająca przy ministerstwie ds. konsumenckich. Składa się ona z Kolegium utworzonego przez stowarzyszenia konsumenckie oraz Kolegium w skład, którego wchodzi organizacje

¹⁴ Zob. <https://le-mag.radins.com/dossiers/consummation/quell-est-le-role>, data dostępu: 26.5.2019 r.

zawodowe najbardziej reprezentatywne z branż przemysłowych, handlowych, rzemieślniczych, rolniczych, a także przedsiębiorstw pełniących misję o charakterze publicznym. Stowarzyszenia ochrony konsumenta, organizacje zawodowe i przedsiębiorstwa są powoływane do Krajowej Rady Konsumenta rozporządzeniem ministra ds. konsumenckich na okres 3 lat.

Krajowa Rada Konsumenta ma za zadanie umożliwić debatę i wspólne stanowisko między władzami, przedstawicielami stowarzyszeń konsumenckich i przedstawicielami organizacji zawodowych, we wszystkich kwestiach mających związek z zagadnieniami konsumenckimi. Władze publiczne zasięgają opinii Rady w kwestii głównych kierunków swojej działalności dotyczących spraw konsumentów, a w szczególności przy dyskusji nad tekstami prawa europejskiego mającego wpływ na francuskie prawo konsumenckie. Sama Rada może wykazać inicjatywę przy wydawaniu opinii o sprawach konsumenckich. Opinie te są publikowane przez ministra ds. konsumenckich, nie mają wszakże żadnej mocy obowiązującej dla środowisk zawodowych.

Utworzony ustawą z 22.12.1966 r. i zreorganizowany w latach 2001 i 2010 r. Krajowy Instytut ds. Konsumenckich jest zgodnie z art. L 882–1 Kodeksu Konsumenta krajową instytucją publiczną o charakterze przemysłowym i handlowym, posiadającą osobowość prawną i niezależność finansową¹⁵. Jest on centrum badań, informacji i analiz dotyczących spraw konsumenckich. W skład Instytutu wchodzi przedstawiciele stowarzyszeń konsumenckich o zasięgu ogólnokrajowym, dyrektor Instytutu, przedstawiciel Rządu i kontroler budżetowy. Do zadań Instytutu należy:

- 1) wykonywanie i dostarczanie technicznego wsparcia, takich jak wykonywanie analiz prawnych, ekonomicznych i technicznych, dokumentacji pedagogicznej, syntez i analiz przygotowawczych dla prac Krajowej Rady Konsumenta, akcji szkoleniowych, prac porównawczych, programów telewizyjnych, publikacji specjalistycznych, a także dostęp do bazy danych instytucji;
- 2) gromadzenie informacji dotyczących kwestii ochrony interesów konsumentów w celu tworzenia banku danych, rozpowszechnianie wszelkimi możliwymi środkami informacji dotyczących konsumentów, produktów i usług, z których mogliby skorzystać konsumenci oraz sporządzanie analiz i prac porównawczych związanych z tymi zadaniami;
- 3) organizowanie akcji i kampanii informacyjnych, podejmowanie działań prewencyjnych i edukacyjnych w dziedzinie konsumenckiej adresowanych do szerokiego odbiorcy, a także do odbiorców profesjonalnych i odpowiednich stowarzyszeń;
- 4) dostarczanie pomocy technicznej komisjom istniejącym w ramach Krajowego Instytutu ds. Konsumenckich i współpraca z nimi w sporządzaniu przez nie opinii i zaleceń.

¹⁵ Y. Picod, N. Picod, É. Chevrier, Code de la Consommation, Dalloz 2018, s. 822.

Krajowy Instytut ds. Konsumenckich jest administrowany przez Radę Administracyjną składającą się z 15 członków mających prawo głosu: 5 przedstawicieli konsumentów wyznaczonych przez ministra ds. konsumenckich; 5 przedstawicieli państwa, wyznaczonych wspólnie przez ministra ds. konsumenckich i ministra gospodarki; 2 przedstawicieli wybranych przez personel Krajowego Instytutu ds. Konsumenckich; przewodniczącego komisji klauzul abuzywnych oraz reprezentanta kolegium grup zawodowych Krajowej Rady Konsumenta i jednego inżyniera z ramienia państwa wyznaczonego przez ministra ds. konsumenckich. Członkowie Rady administracyjnej są powoływani rozporządzeniem ministra na okres 3-letni z możliwością jednokrotnego odnowienia mandatu. Do kompetencji Rady należy: wyznaczanie ogólnych kierunków działalności instytucji, zawieranie z państwem wieloletniej umowy dotyczącej realizacji celów Krajowego Instytutu ds. Konsumenckich, rocznych lub wieloletnich programów działania, uchwalanie budżetu, ogólnych warunków ustalania cen sprzedaży produktów i usług instytucji, udzielanie i zaciąganie pożyczek, nabywanie lub cesja udziałów finansowych instytucji, tworzenia lub cesji spółek córek, prowadzenie spraw sądowych i transakcji.

W strukturze Instytutu istotną rolę pełni Komisja Klauzul Abuzywnych (*Commission des Clauses abusives* – CCA). Jest ona organem administracyjnym przy ministerstwie ds. konsumenckich utworzonym ustawą Nr 78–23 z 10.1.1978 r.¹⁶ uzupełnionej dekretem Nr 93–314 z 10.3.1993 r.¹⁷.

Konsultacyjna rola powierzona Komisji przez ustawę przejawia się w czterech różnych formach:

- 1) wydaje opinie o projektach dekretów mających określić typy klauzul mogących być postrzegane jako abuzywne. Opinia Komisji jest w tym przypadku obowiązkowa;
- 2) ma ona za zadanie wyszukiwać we wzorach umów zwykle proponowanych przez profesjonalistów niezawodowcom lub konsumentom, klauzule mogące mieć charakter abuzywny;
- 3) opinia Komisji może być także wymagana przez sąd przy okazji postępowania;
- 4) Krajowy Instytut ds. Konsumenckich ma obecnie obowiązek sporządzać coroczny raport z działalności, w którym zamieszcza się, jeśli zajdzie potrzeba, propozycje zmian przepisów ustawodawczych i wykonawczych przedstawionych przez Komisję.

Komisja składa się z 13 członków tytularnych mianowanych rozporządzeniem ministra ds. konsumenckich na odnawialny okres 3 lat, tj. 3 sędziów sądów powszechnych, 2 specjalistów z zakresu prawa umów, 4 przedstawicieli

¹⁶ Loi n° 78–23 du 10.1.1978 sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services JORF du 11.1.1978, s. 301.

¹⁷ Décret n°93–314 du 10.3.1993 relatif à la Commission des clauses abusive JORF n°60 du 12.3.1993, s. 3847.

grup zawodowych i 4 przedstawicieli konsumentów. Wyznaczony jest także zastępca dla każdego członka tytularnego z wyjątkiem przewodniczącego. Funkcję komisarza rządowego sprawuje Dyrektor Generalny ds. Konkurencji, Spraw Konsumentckich i Ścigania Oszustw. Dla spraw sądowych spośród członków Komisji może być wyznaczony sprawozdawca.

Komisja może wypowiadać się, gdy w jakiejkolwiek instancji podnoszony jest abuzywny charakter jakiejś klauzuli umowy. Sędzia zwraca się do Komisji o wydanie opinii, ale opinia ta nie jest wiążąca dla sędziego. Ta procedura została wprowadzona dekretem z 10.3.1993 r.¹⁸. Komisja ma 3 miesiące na wydanie opinii od wpłynięcia wniosku; sąd nie ma jednak obowiązku stosować się do opinii Komisji. Sprawa jest zawieszona do momentu uzyskania opinii Komisji lub na wspomniany okres 3 miesięcy. Mogą być wszakże podjęte niezbędne decyzje pilne lub zabezpieczające. Opinie Komisji są zamieszczane w aneksie raportu INC, podobnie jak następstwa tych opinii. Raport jest przedstawiany Prezydentowi Republiki i Parlamentowi i podawany do publicznej wiadomości¹⁹.

Do Komisji mogą się odwoływać: minister ds. konsumenckich, stowarzyszenia ochrony konsumenta lub zainteresowane środowiska zawodowe. Komisja może także działać z urzędu. Dekret Nr 2010–801 z 13.7.2010 r.²⁰ przewiduje, że dyrektor generalny Krajowego Instytutu ds. Konsumentckich lub jego przedstawiciel może uczestniczyć w posiedzeniach Komisji Klauzul Abuzywnych. Nie bierze on udziału w głosowaniach nad zaleceniami i opiniami.

Od momentu jej utworzenia Komisja wydała liczne zalecenia, niektóre o charakterze ogólnym, inne dotyczące poszczególnych umów. Minister ds. konsumenckich podaje je do publicznej wiadomości. Nie mogą one zawierać żadnej wskazówki umożliwiającej rozpoznanie sytuacji indywidualnych. Wszystkie są publikowane w *Bulletin Officiel de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes*, co przydaje im autorytetu pomimo ich niezobowiązującego charakteru. Są one komentowane przez Komisję w corocznym raporcie. Te zalecenia tkwią u źródeł licznych reform ustawodawczych. Mogą wpływać na zachowanie profesjonalistów i na ocenę abuzywnego charakteru klauzuli przez sąd (zalecenia nie mają wszakże skutków obowiązujących i ich nieprzestrzeganie nie otwiera drogi do kasacji).

Do niedawna w strukturze Krajowego Instytutu ds. Konsumentckich funkcjonowała Komisja ds. Bezpieczeństwa Konsumentów (*Commission de la Securite des Consommateurs* – CSC), która miała za zadanie ograniczyć wypadki

¹⁸ Décret n°93–314 du 10.3.1993 relatif à la Commission des clauses abusive JORF n°60 du 12.3.1993, s. 3847.

¹⁹ Y. Picod, N. Picod, É. Chevrier, Code de la Consommation, Dalloz 2018, s. 824.

²⁰ Décret n° 2010–801 du 13.7.2010 relatif à la représentation des associations de défense des consommateurs et aux institutions de la consommation JORF n°0162 du 16.7.2010, s. 13184.

domowe, szkolne i sportowe. Jej uprawnienia były podobne do tych, które posiada Komisja Klauzul Abuzywnych. Głównym zadaniem Komisji ds. Bezpieczeństwa Konsumentów było gromadzenie informacji o niebezpiecznych cechach produktów i usług, informowanie ludności o tych niebezpieczeństwach (w szczególności w formie komunikatów) i proponowanie środków zapobiegających tym niebezpieczeństwom. Komisja składała się z przewodniczącego mianowanego dekretem Rady Ministrów i z 15 członków mianowanych przez ministra ds. konsumenckich: 3 przedstawicieli organizacji konsumenckich, 3 przedstawicieli profesjonalistów, 6 przedstawicieli wykwalifikowanych, jednego specjalisty uniwersyteckiego w dziedzinie prawa konsumenckiego, jednego przedstawiciela sądownictwa i jednego członka Izby Obrachunkowej. W Komisji zasiadał także komisarz rządowy wyznaczany przez ministra ds. konsumenckich.

Komisja dysponowała szerokimi kompetencjami śledczymi. Miała prawo wglądu w każdy dokument potrzebny do wykonywania jej zadań, bez możliwości powoływania się na tajemnicę produkcji lub zawodową. Mogła przesłuchać każdą osobę mogącą wyjaśnić sprawę i zażądać współpracy pracowników wszystkich organów administracji państwowej dla przeprowadzenia koniecznych kontroli. Jej kompetencje teoretycznie dotyczyły wszystkich produktów i usług i mogły się do niej zwrócić wszystkie osoby fizyczne lub prawne. Mogła ona także działać z urzędu. Mimo wszystko działalność tej komisji była dość marginesowa. Została ostatecznie zlikwidowana przepisem art. 54 ustawy Nr 2017–55 z 20.1.2017 r. dotyczącej niezależnych władz administracyjnych i publicznych²¹. Jej kompetencje są obecnie wykonywane przez *Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes* (DGCCRF). Konsument lub profesjonalista pragnący poinformować o problemie związanym z bezpieczeństwem produktu musi wypełnić formularz znajdujący się na stronie Ministerstwa Gospodarki i Finansów²².

Krajowe Laboratorium Metrologii i Prób zostało powołane ustawą Nr 78–23 z 10.1.1978 r.²³. Podlega ono Ministerstwu ds. przemysłu. Posiada osobowość prawną, jest instytucją publiczną o charakterze przemysłowym i handlowym, zarządzanym przez radę składającą się z przedstawicieli administracji, profesjonalistów, konsumentów i pracowników laboratorium oraz z osób wykwalifikowanych²⁴.

W ramach Laboratorium działają Komitety naukowo-badawcze opracowujące opinie na temat analiz i badań prowadzonych przez laboratorium.

²¹ Loi n° 2017–55 du 20.1.2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes JORF n°0018 du 21.1.2017.

²² Y. Picod, N. Picod, É. Chevrer, Code de la Consommation, Dalloz 2018, s. 826.

²³ Loi n° 78–23 du 10.1.1978 sur la protection et l'information des consommateurs de produits et de services JORF du 11.1.1978, s. 301.

²⁴ L. Leveneuer, J.-F. Cesaro, V. Guedj, N. Leblond, A. Martinon, N. Mathey, C.-M. Péglion-Zika, T. Piazzon, Code de la Consommation 2019, Paris 2019, s. 542.

Roczny raport z działalności laboratorium kierowany jest do ministra przemysłu, który przekazuje go premierowi i wszystkim zainteresowanym ministrom. Raport ten stanowiący przedmiot publikacji składa się z części dotyczącej wniosków ogólnych, które mogą być wyciągnięte z prac laboratorium szczególnie w dziedzinie zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów, jakości i trwałości dóbr, ochrony środowiska i uwypuklające, jeśli trzeba, środki pożądane dla realizacji tych wniosków.

Podsumowanie

Analiza francuskich unormowań odnoszących się do ochrony konsumenta pozwala na sformułowanie następujących uogólnień i wniosków:

1. Prawodawca w ograniczony sposób ingeruje w sferę zakresu działań stowarzyszeń zajmujących się ochroną konsumenta. Oznacza to w praktyce, że forma stowarzyszeń konsumenckich tworzonych przez obywateli sprawdza się najlepiej, ponieważ mogą się oni skutecznie bronić w związkach, które są dla nich najbardziej optymalne z punktu widzenia skuteczności ochrony ich interesów. We Francji działają takie stowarzyszenia konsumenckie jak np. Krajowa Konfederacja Katolickich Stowarzyszeń Rodzinnych, Krajowa Rada Laickich Stowarzyszeń Rodzinnych, Rodziny Wiejskie, Krajowa Konfederacja Mieszkaniowa czy też stowarzyszenie Konsumpcja, Mieszkanie i Środowisko Życiowe.
2. Kodeksowe regulacje prawne zapewniają stowarzyszeniom konsumenckim pomoc i współpracę instytucji konsumenckich, które udzielają technicznego wsparcia stowarzyszeniom, takich jak wykonywanie analiz prawnych, ekonomicznych czy technicznych, a także dostęp do bazy danych instytucji. Umożliwia to stowarzyszeniom skuteczną obronę interesów konsumenta. Regulacje kodeksowe konsolidują w jednym miejscu kluczowe prawa konsumenckie oraz przepisy dotyczące stosowania nieuczciwych warunków w umowach konsumenckich. Umożliwiają wprowadzenie prostych i szybkich rozwiązań dla konsumentów i uproszczenie uprawnień organów egzekwujących prawo w celu rozpatrzenia potencjalnych naruszeń prawa konsumenckiego.
3. Skuteczność ochrony praw konsumenta zapewnia nie tylko szeroka reprezentacja stowarzyszeń w pracach instytucji konsumenckich, ale także znaczny udział przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości w organach tych instytucji. Pozwala to na podejmowanie profesjonalnych działań prewencyjnych w zakresie ochrony konsumenta.
4. W odróżnieniu od poglądów głoszonych w literaturze przedmiotu obowiązujący model ochrony konsumentów we Francji nie jest modelem administracyjnym, w którym prowadzenie polityki konsumenckiej spoczywa w ręku administracji. Jest to model, który wymyka się klasycznemu

podziałom akademickim. W modelu tym występuje pewna symetria pomiędzy stowarzyszeniami konsumentckimi, a instytucjami konsumentckimi przy dużym udziale sędziów w organach tych instytucji. Model ten łączy cechy modelu administracyjnego, modelu niemieckiego oraz modelu sądowego charakterystycznego dla krajów anglosaskich.

Streszczenie:

Przedmiotem artykułu jest analiza regulacji prawnych normujących francuski model stowarzyszeń i instytucji ochrony konsumenta. Dokonana przez Autora analiza może stać się punktem wyjścia dla szerszych zmian w polskim modelu instytucjonalnej ochrony konsumenta. Przedstawione rozważania mają charakter refleksji nad koncepcją modelu ochrony konsumenta we Francji. Autor poddał analizie dwa elementy tego modelu, tj. ustrój oraz działalność stowarzyszeń konsumentckich oraz organizację i zadania instytucji konsumentckich: Krajowej Rady Konsumenta, Krajowego Instytutu ds. Konsumentckich oraz Krajowego Laboratorium Metrologii i Prób. Pozwoliło to Autorowi na dokonanie charakterystyki tego unikatowego w UE instytucjonalnego modelu ochrony konsumenta.

Słowa kluczowe: *stowarzyszenie ochrony konsumenta, instytucje konsumentckie, ochrona zbiorowych i indywidualnych interesów konsumentów, edukacja konsumentcka*

Summary:

The subject of the article is the analysis of legal regulations of the French model of consumer protection associations and institutions. The analysis carried out by the Author may become the starting point for wider changes in the Polish model of institutional protection of consumers. The presented considerations concern the concept of the consumer protection model in France. The author analyzed two elements of this model, i.e. the system and the activities of consumer associations as well as the organization and tasks of consumer institutions: the National Consumer Council, the National Institute for Consumer Affairs and the National Laboratory of Metrology and Samples. This enabled the author to characterize this unique in the EU institutional model of consumer protection.

Keywords: *consumer protection association, consumer institutions, protection of collective and individual consumer interests, consumer education*

Skutki odstąpienia od umowy w ochronie konsumentów – wybrane problemy

Elżbieta Sługocka-Krupa¹

Wprowadzenie

Ochrona konsumentów wymaga podejmowania działań zmierzających do wyrównania pozycji względem przedsiębiorcy – profesjonalisty. Ochrona ta realizowana jest głównie w oparciu o rozwiązania wspólnotowe, które są implementowane do polskiego porządku prawnego. Wiele przyjętych dotychczas regulacji prawnych odpowiada na potrzeby konsumentów, tworząc warunki, które wzmacniają ich pozycję na rynku. Niewątpliwie są one potrzebne, ponieważ przedsiębiorcy w przeciwieństwie do konsumentów, posiadają szerszy dostęp do zasobów materialnych i niematerialnych umożliwiających im sprawne funkcjonowanie i dochodzenie roszczeń.

Prawo odstąpienia od umowy należy do najmocniejszych środków ochrony przyznanych konsumentowi. W praktyce, odstąpienie od umowy często wywołuje spór prawny pomiędzy stronami, który ma podłoże w różnej ocenie stanu faktycznego lub interpretacji przepisów prawnych. Na taki stan rzeczy z pewnością mają wpływ kwestie związane z brakiem wystarczającej precyzji obowiązujących regulacji prawnych lub z brakiem regulacji w ogóle.

Podstawą odstąpienia od umowy w zależności od sytuacji są zarówno przepisy Kodeksu cywilnego, jak i przepisy ustawy o prawach konsumenta. Stąd niejednokrotnie mogą wystąpić wątpliwości dotyczące zastosowania danej podstawy prawnej oraz skutków jakie za sobą niesie.

¹ Powiatowy Rzecznik Konsumentów. Członek Polskiego Centrum Mediacji. Współzałożyciel i Wiceprezes Stowarzyszenia Rzeczników Konsumentów.

Artykuł ma za zadanie omówić wybrane problemy dotyczące skutków odstąpienia od umowy, w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego i przepisy ustawy o prawach konsumenta, a także przybliżyć proponowane zmiany dyrektywy 2011/83/UE², w celu dokonania ich oceny pod kątem praktycznego zastosowania.

1. Odstąpienie od umowy i jego skutki – zagadnienie ogólne

Odstąpienie od umowy stanowi uprawnienie strony do unicestwienia istniejącego stosunku prawnego na podstawie umowy albo ustawy. Umowne prawo odstąpienia zostało uregulowane w art. 395 KC, zgodnie z którym można zastrzec, że jednej lub obu stronom przysługiwać będzie w ciągu oznaczonego terminu prawo odstąpienia od umowy. Prawo to wykonywa się przez oświadczenie³ złożone drugiej stronie. W razie wykonania prawa odstąpienia, umowa uważana jest za niezawartą. To, co strony już świadczyły, ulega zwrotowi w stanie niezmienionym, chyba że zmiana była konieczna w granicach zwykłego zarządu. Za świadczone usługi oraz za korzystanie z rzeczy należy się drugiej stronie odpowiednie wynagrodzenie.

Warto podkreślić, że obecnie przepisy prawne nie dają konsumentowi uprawnienia ustawowego do odstąpienia od umowy zawartej w lokalu przedsiębiorstwa. Mimo to wielu sprzedawców poprzez wewnętrzne regulacje przyznaje prawo zwrotu towaru w określonym terminie. Prawo to będzie zatem prawem odstąpienia od umowy wynikającym z zobowiązania umownego. Rodzi się jednak pytanie, jakie skutki niesie za sobą tego rodzaju odstąpienie. Jeżeli ustawodawca nie przewidział przepisów szczególnych, uwzględniających tego rodzaju sytuację, należałoby zastosować przepisy art. 395 KC, zgodnie z którym w razie wykonania prawa odstąpienia umowa uważana jest za niezawartą, a to co strony już świadczyły ulega zwrotowi w stanie niezmienionym, chyba że zmiana była konieczna w granicach zwykłego zarządu.

Konsument powinien zatem zwrócić towar, a sprzedawca kwotę w wysokości zapłaconej ceny. Istnieje jednak praktyka przedsiębiorców polegająca

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/83/UE z 25.11.2011 r. w sprawie praw konsumentów, zmieniająca dyrektywę Rady 93/13/EWG i dyrektywę 1999/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz uchylająca dyrektywę Rady 85/577/EWG i dyrektywę 97/7/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, Dz.Urz. L Nr 304/64 z 22.11.2011 r.

³ Według Sądu Apelacyjnego w Białymstoku, odstąpienie jest wyjątkiem od zasady trwałości umownych stosunków zobowiązaniowych, stąd postanowienia umowy, przepisy regulujące tę instytucję prawną oraz oświadczenia stron składane na ich podstawie powinny być interpretowane ściśle. Tego rodzaju jednostronne oświadczenie woli z chwilą złożenia innej osobie wywiera wpływ na jej stosunki majątkowe. Zastrzeżenie warunku skutkowałoby pozbawieniem ochrony prawnej jej interesów, gdyż zakres skuteczności takiego oświadczenia nie byłby znany. Strona zaś stosunku zobowiązaniowego powinna mieć od razu pewność co do swojej sytuacji prawnej. Zob. wyr. SA w Białymstoku z 29.3.2018 r., I AGa 32/18.

na zwrocie konsumentowi kwoty na kartę podarunkową⁴. Tego rodzaju sytuacja stanowi niewątpliwie przykład realizacji umownego prawa odstąpienia od umowy. Jeżeli zatem zapłata była również przy pomocy karty podarunkowej, jest to prawidłowy sposób działania sprzedawcy. W przypadku gdyby jednak konsument zapłacił za towar gotówką, bez użycia karty podarunkowej, a sprzedawca zwrócił kwotę wysokości ceny towaru na kartę podarunkową, praktyka tego rodzaju byłaby niewłaściwa. Artykuł 395 KC stanowi bowiem, że świadczenie powinno być zwrócone w stanie niezmienionym. Konsument powinien zatem otrzymać zwrot środków pieniężnych w sposób w jaki sam zapłacił.

Ustawową podstawą odstąpienia od umowy jest art. 491 § 1 i art. 494 KC przewidziany na wypadek zwłoki. Zgodnie z nim, jeżeli jedna ze stron dopuszcza się zwłoki w wykonaniu zobowiązania z umowy wzajemnej, druga strona może wyznaczyć jej odpowiedni dodatkowy termin do wykonania z zagrożeniem, że w razie bezskutecznego upływu wyznaczonego terminu będzie uprawniona do odstąpienia od umowy. Może również bądź bez wyznaczenia terminu dodatkowego, bądź po jego bezskutecznym upływie żądać wykonania zobowiązania i naprawienia szkody wynikłej ze zwłoki. Strona, która odstępuje od umowy wzajemnej, obowiązana jest zwrócić drugiej stronie wszystko, co otrzymała od niej na mocy umowy, a druga strona obowiązana jest to przyjąć. Strona, która odstępuje od umowy, może żądać nie tylko zwrotu tego, co świadczyła, lecz również na zasadach ogólnych naprawienia szkody wynikłej z niewykonania zobowiązania. Zwrot świadczenia na rzecz konsumenta powinien nastąpić niezwłocznie.

Ustawową podstawą odstąpienia od umowy sprzedaży jest również rękojmia, uregulowana w art. 560 KC. Mimo innych przesłanek warunkujących skorzystanie z tego prawa, skutek będzie ten sam, *ex tunc*, powodujący uznanie umowy za niezawartą. To co strony sobie wzajemnie świadczyły ulega zwrotowi, niezależnie od tego w jakim stopniu konsument z rzeczy korzystał.

Ogólne reguły odstąpienia od umowy wskazują, że skutek złożenia takiego oświadczenia drugiej stronie, niezależnie od umownego, czy też ustawowego umocowania jest *de facto* ten sam. Odstąpienie od umowy, jako jednostronne oświadczenie woli o charakterze kształtującym⁵, prowadzi bowiem do wygaśnięcia stosunku prawnego. Odstąpienie od umowy będzie zatem wywierać

⁴ Karta podarunkowa, nie jest towarem ani usługą, lecz jedynie dokumentem uprawniającym do odbioru towarów lub żądania wykonania usługi. Zastępuje ona środki pieniężne, za które można nabywać towary lub usługi. Wydanie karty podarunkowej następuje w zamian za dokonanie wpłaty środków pieniężnych przez klienta na rzecz emitenta karty podarunkowej. Zob. Kancelaria Krzyżagórska Podniewski Łoboda i Wspólnicy, Artykuł, Konsekwencje prawne emisji kart podarunkowych w podatku VAT oraz CIT, Gdańsk 2015, <http://giftplus.pl/index.php/pl/wiedza/konsekwencje-prawne-emisji-kart-podarunkowych-w-podatku-vat-oraz-cit>, data dostępu: 24.4.2019 r.

⁵ Z. Radwański, A. Olejniczak, *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2008, s. 328.

skutek *ex tunc*⁶. Warto jednak dodać, że istnieją również odmienne stanowiska w tej kwestii. Zgodnie z jednym z nich, jeżeli dopuszczalne jest w Kodeksie cywilnym zastrzeżenie w umowie prawa odstąpienia, to wydaje się, że tym bardziej strony mogą określić skutki wykonania tego uprawnienia. Przewidując w art. 395 § 2 KC fikcję prawną niezawarcia umowy, ustawodawca wyznaczył najdalej idące możliwe skutki odstąpienia. Zgodnie z dyrektywą *maiori ad minus*, za dopuszczalne należy uznać ograniczenie tych skutków przez strony zastrzegające umowne prawo odstąpienia, następujące przez przyznanie odstąpieniu skutku jedynie *ex nunc*⁷. Podobnie drugie stanowisko wskazuje na możliwość przyjęcia skutków *ex nunc*, jednak tylko w przypadku świadczenia podzielnego⁸.

Niezależnie od dopuszczalności określenia skutków, od początku dokonania czynności, czy też od momentu odstąpienia ze skutkami na przyszłość, nie ulega wątpliwości, że wykonanie prawa odstąpienia, mimo różnych podstaw prawnych powoduje unicestwienie zniwelowania zawartej umowy.

2. Ustawa o prawach konsumenta – skutki odstąpienia od umowy

Prawo odstąpienia od umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość bez podania przyczyny, ma istotne znaczenie w ochronie konsumentów. Obecnie obowiązujące przepisy prawne regulujące prawo odstąpienia zostały przyjęte w związku z implementacją dyrektywy 2011/83/UE w sprawie praw konsumentów, skutkującej wprowadzeniem jej rozwiązań do polskiego porządku prawnego na mocy ustawy z 30.5.2014 r. o prawach konsumenta.

⁶ Odstąpienie od umowy wywiera skutek *ex tunc*, tym samym umowa nie może stanowić podstawy prawnej – po odstąpieniu – do rozliczenia tego, co strony otrzymały na jej podstawie. W takiej sytuacji zastosowanie znajduje art. 494 § 1 KC, który to przepis przewiduje, że strona, która odstępuje od umowy wzajemnej, obowiązana jest zwrócić drugiej stronie wszystko, co otrzymała od niej na mocy umowy, a druga strona jest zobowiązana to przyjąć. Jeżeli zwrot świadczeń w naturze nie wchodzi w rachubę do rozliczeń stron zastosowanie znajdzie art. 405 i n. KC. Strona, która odstępuje od umowy, może żądać nie tylko zwrotu tego, co świadczyła, lecz również na zasadach ogólnych naprawienia szkody wynikającej z niewykonania zobowiązania. Wyrok SA w Katowicach z 16.10.2017 r., I ACa 636/17.

⁷ Zob. K. Pasko, odnosi się do wyroku SN, który podkreśla dyspozytywny charakter art. 395 § 2 KC, oceniając, że skutki odstąpienia zastrzeżonego w umowie zależą przede wszystkim od woli stron ocenianej zgodnie z dyrektywami wykładni oświadczeń woli. W szczególności strony mogą wyłączyć niweczący charakter odstąpienia, ograniczając jego skuteczność jedynie na przyszłość. Tym samym SN odchodzi od tradycyjnego poglądu uznającego skuteczność *ex tunc* za cechę konstytutywną instytucji odstąpienia. Szerzej K. Pasko, Skutki wykonania umownego prawa odstąpienia od umowy o roboty budowlane, Glosa do wyroku SN z dnia 9 września 2011 r., I CSK 696/10, Glosa 2013, Nr 2, s. 68–74.

⁸ Zob. W. Białończyk, Cywilne prawo – zobowiązania – umowa o roboty budowlane – umowne prawo odstąpienia i jego skutki. Glosa do wyroku SN z dnia 9 września 2011 r., I CSK 696/10, OSP 2012, Nr 7–8, s. 78.