

POSTANOWIENIE Z DNIA 28 MARCA 2012 R.
I KZP 23/11

1. Czyn określony w art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) nie jest wykroczeniem na szkodę konsumentów, zatem w sprawach o te wykroczenia powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów nie może występować jako oskarżyciel publiczny, na podstawie art. 42 ust. 3 wymienionej ustawy.

2. Jeżeli powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów uzna, że zaistniało wykroczenie z art. 114 ust. 1 u.o.k.k., jest to równoznaczne z ujawnieniem wykroczenia „w zakresie swojego działania” przez starostę (prezydenta miasta), jako organ administracji samorządowej. W konsekwencji, na podstawie art. 17 § 3 k.p.s.w. temu organowi będą przysługiwały uprawnienia oskarżyciela publicznego, zatem i możliwość złożenia wniosku o ukaranie. Do złożenia takiego wniosku, jak i występowania w charakterze oskarżyciela publicznego, będzie mógł on upoważnić podległych mu pracowników starostwa (urzędu miasta), w tym rzecznika konsumentów.

Przewodniczący: sędzia SN J. Matras.

Sędziowie SN: P. Kalinowski, Z. Puskarski (sprawozdawca).

Prokurator Prokuratury Generalnej: B. Mik.

Sąd Najwyższy w sprawie z zażalenia Powiatowego Rzecznika Konsumentów w N. na postanowienie Sądu Rejonowego w N. z dnia 18 lipca 2011 r., o odmowie wszczęcia postępowania, po rozpoznaniu w Izbie Karnej na posiedzeniu w dniu 28 marca 2012 r., przedstawionego na

podstawie art. 441 § 1 k.p.k. przez Sąd Okręgowy w P., postanowieniem z dnia 28 października 2011 r., zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy:

„Czy rzecznik konsumentów w sprawach o wykroczenie z art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów jest oskarżycielem publicznym w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 roku – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, uprawnionym do wniesienia i popierania skargi o ww. czyn (art. 42 ust. 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów), czy też możliwość złożenia wniosku o ukaranie przedsiębiorcy za nieudzielanie żądanych przez rzecznika informacji przysługuje wyłącznie Policji (art. 17 § 1 k.p.s.w.)?”

postanowił o d m ó w i ć podjęcia uchwały.

UZASADNIENIE

Wskazane na wstępie zagadnienie prawne wyłoniło się na tle następującej sytuacji procesowej.

Powiatowy Rzecznik Konsumentów w N., powołując się na art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm. – określanej dalej jako „u.o.k.k.”) dwukrotnie, pismami z dnia 27 sierpnia 2010 r. oraz z dnia 15 listopada 2010 r., zwrócił się do Przedsiębiorstwa Wielobranżowego E. D. S. s.c. w L. o wymianę mebli na nowe i wolne od wad, które nabyła wymieniona w pismach osoba. Pisma te zostały przyjęte przez adresata, jednak ten pozostawił je bez odpowiedzi. W związku z tym Powiatowy Rzecznik Konsumentów w kwietniu 2011 r. zwrócił się do jednostki Policji o

przesłuchanie w charakterze osób podejrzanych o popełnienie wykroczenia współników wymienionej spółki cywilnej, Ewy i Dariusza S. Z pisma funkcjonariusza Policji wynika, że czynność ta została przeprowadzona co do obojga tych osób, a protokoły przesłuchania przekazano Rzecznikowi, z tym, że do akt sprawy dołączono tylko protokół przesłuchania Dariusza S. Powiatowy Rzecznik Konsumentów skierował do Sądu Rejonowego w N. wniosek o ukaranie Dariusza S., obwiniając go o to, że: „nie udzielił odpowiedzi na pisemne wystąpienia PRK do jego siedziby w N.:

– wystąpienie PRK z dnia 27 sierpnia 2010 r. (doręczone w dniu 1 września 2010 r.) – brak odpowiedzi w okresie od dnia 2 września 2010 r. do dnia 4 kwietnia 2011 r.

– wystąpienie PRK z dnia 15 listopada 2010 r. (doręczone w dniu 19 listopada 2010 r.) – brak odpowiedzi w okresie od dnia 20 listopada 2010 r. do dnia 4 kwietnia 2011 r.”

We wniosku wskazano, że tym zaniechaniem obwiniony wypełnił znamiona wykroczenia określonego w art. 114 ust. 1 u.o.k.k.

Sąd Rejonowy w N. postanowieniem z dnia 18 lipca 2011 r., na podstawie art. 5 § 1 pkt 9 k.p.s.w. oraz art. 59 § 2 k.p.s.w. odmówił wszczęcia postępowania przeciwko Dariuszowi S., stojąc na stanowisku, że w sprawie zachodzi ujemna przesłanka procesowa w postaci braku skargi uprawnionego oskarżyciela. Wskazał, że zgodnie z art. 42 ust. 3 u.o.k.k. rzecznik konsumentów w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów jest oskarżycielem publicznym w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia oraz że z tego uregulowania wynika, iż rzecznik może występować w charakterze oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia przeciwko interesom konsumenta unormowanym w Rozdziale XV Kodeksu wykroczeń oraz w innych aktach prawnych. Nie należy do tych wykroczeń objęte wnioskiem o ukaranie wykroczenie z art. 114 ust. 1 u.o.k.k., które jedynie hipotetycznie godzi w

interesy konsumenta, zaś dobrem chronionym przez ten przepis jest interes powiatu, wyrażający się w należyтым wykonywaniu przez tę jednostkę samorządu terytorialnego zadań w zakresie ochrony praw (interesów) konsumentów, a bliżej – interesy rzecznika konsumentów.

Z taką interpretacją nie zgodził się Powiatowy Rzecznik Konsumentów w N. i wniósł zażalenie na powyższe postanowienie. Zarzucając błędną interpretację art. 114 ust. 1 w zw. z art. 42 ust. 1 pkt 3 oraz art. 42 ust. 4 u.o.k.k., wniósł o jego uchylenie, a w uzasadnieniu wywodził m.in., że nietrafnie sąd oparł się wyłącznie na literalnej wykładni wymienionych przepisów, gdy powinien posłużyć się też wykładnią funkcjonalną, nadto, że dobrem chronionym przez art. 114 ust. 1 ustawy są również interesy konsumentów, jako że w każdej sprawie podnoszonej przez rzecznika konsumentów występuje element ochrony praw konsumentów. Wyraził przy tym obawę (nie dostrzegając, że stanowisko zajęte przez Sąd Rejonowy nie wyklucza możliwości złożenia wniosku o ukaranie przez inny organ), iż „wyłączenie sankcji w tym zakresie prowadziłoby z pewnością do permanentnego braku udzielania żądanych informacji i wyjaśnień ze strony przedsiębiorców”.

Właściwy do rozpoznania zażalenia Sąd Okręgowy w P. uznał, że w sprawie wyłoniło się zagadnienie prawne o treści wyżej przytoczonej, wymagające zasadniczej wykładni ustawy i postanowieniem z dnia 28 października 2011 r., na podstawie art. 441 § 1 k.p.k. przekazał je do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu. W uzasadnieniu wskazał, że u podłoża przedstawionego zagadnienia, które ma istotne znaczenie dla rozpoznania sprawy, leży inne pytanie, mianowicie, czy sprawa o wykroczenie z art. 114 ust. 1 u.o.k.k. jest sprawą o wykroczenie na szkodę konsumentów. Gdyby tak było, to rozstrzygnięcie zagadnienia nie nasuwałoby trudności. Z mocy art. 42 ust. 3 u.o.k.k. w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów rzecznik konsumentów jest

oskarżycielem publicznym w rozumieniu ustawy – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia, uprawnionym do wniesienia i popierania skargi, zatem taki status przysługiwałby rzecznikowi również w sprawie o wykroczenie określone w art. 114 ust. 1 u.o.k.k. W konsekwencji, zaskarżone postanowienie, jako błędne, podlegałoby uchyleniu. Z kolei, umieszczenie wspomnianego deliktu poza kręgiem wykroczeń na szkodę konsumentów oznaczałoby, że prawo złożenia wniosku o ukaranie przedsiębiorcy za nieudzielenie żądanych przez rzecznika konsumentów wyjaśnień i informacji przysługiwałoby, zgodnie z art. 17 § 1 k.p.s.w., tylko Policji. Sąd Okręgowy nadmienił, iż w praktyce wymiaru sprawiedliwości występują rozbieżności interpretacyjne przy wykładni normy art. 114 ust. 1 u.o.k.k., bowiem z danych jakie zgromadził wynika, że sądy rejonowe, w tym Sąd Rejonowy w N., nie zajmują w tym względzie jednolitego stanowiska. Natomiast w piśmiennictwie prawniczym dotyczącym u.o.k.k. przedmiotowe zagadnienie nie jest omawiane, względnie prezentowany jest pogląd, że dobrem chronionym przez art. 114 ust. 1 nie są interesy konsumentów, co eliminuje rzecznika konsumentów z grona podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o ukaranie za określone w tym przepisie wykroczenie, a nawet w tej samej publikacji są wyrażane sprzeczne poglądy. Zwrócił również Sąd Okręgowy uwagę, że Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, w odpowiedzi na oświadczenie jednego z senatorów, pismem z dnia 30 czerwca 2009 r., uznał za zbyt daleko idące twierdzenie, iż wykroczenie z art. 114 ust. 1 u.o.k.k. jest wykroczeniem na szkodę konsumentów, a w konsekwencji stwierdził, że oskarżycielem publicznym w sprawie o to wykroczenie może być wyłącznie Policja. Z drugiej jednak strony w rocznych sprawozdaniach z działalności powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów sporządzanych w latach 2008-2010, publikowanych m.in. na stronach internetowych wspomnianego Urzędu jest mowa, że do uprawnień rzecznika należy występowanie do

sądów z wnioskiem o nałożenie kary grzywny na podmiot naruszający obowiązek udzielenia wyjaśnień i informacji w sprawach będących przedmiotem wystąpienia rzecznika lub ustosunkowania się do jego uwag i opinii. Zdaniem Sądu odwoławczego, wymieniony przepis budzi więc wątpliwości, a złożony charakter kwestii prawnej, co do której Sąd Najwyższy dotąd się nie wypowiedział, wymaga zasadniczej wykładni ustawy, tym bardziej, że w grę wchodzi „ważne zagadnienie, mające podstawowe znaczenie dla prawidłowego rozumienia i stosowania prawa”. Tym niemniej, przed wyrażeniem tego poglądu Sąd przedstawił własne rozumienie przepisu art. 114 ust. 1 u.o.k.k. Stanął na stanowisku, że czynności interpretacyjnych wymaga ustalenie dobra prawnego, którego naruszenie lub zagrożenie skutkuje odpowiedzialność za wykroczenie ujęte w tym przepisie. W tym kontekście zauważył, że podjęcie przez rzecznika konsumentów działań wskazanych w art. 42 ust. 1 pkt 3 u.o.k.k. ma służyć zapobieganiu naruszeniom praw i interesów konsumentów i rodzi po stronie przedsiębiorcy obowiązek udzielenia rzecznikowi wyjaśnień i informacji, bądź ustosunkowania się do jego uwag i opinii. Tym samym, wspomniane działania rzecznika są podejmowane w celu ochrony interesów konsumentów. Nieudzielenie odpowiedzi przez przedsiębiorcę jest działaniem również na szkodę konsumenta, albowiem co najmniej opóźnia proces dochodzenia przez konsumenta jego praw. Jedynie w sytuacji, gdy przedsiębiorca nie udzieli odpowiedzi rzecznikowi, ale zaspokoi roszczenie konsumenta, można zasadnie twierdzić, że jego zaniechanie nie godzi w interesy konsumenta. Zdaniem Sądu Okręgowego, uprawnione jest zatem stanowisko, że przedmiotem ochrony art. 114 ust. 1 u.o.k.k. jest przede wszystkim interes konsumentów, a dodatkowym argumentem na poparcie tej tezy jest umieszczenie tego przepisu w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów. Nie można bowiem pomijać normatywnego charakteru tytułu

aktu prawnego, w którym czyn zabroniony został określony i jego znaczenia w perspektywie interpretacji jego znamion.

Prokurator Prokuratury Generalnej przedstawił pisemne stanowisko tej instytucji, w którym wniósł o odmowę podjęcia uchwały przez Sąd Najwyższy. Podkreślił, że Sąd Okręgowy nie trafnie uznał, iż są spełnione warunki określone w art. 441 § 1 k.p.k. Sformułowana przezeń kwestia prawna nie stanowi bowiem pytania prawnego w rozumieniu tego przepisu, a w istocie jest prośbą o poradę, jak rozstrzygnąć zażalenie, z tym jednak, że Sąd Okręgowy ma swoje zdanie na poruszone we wniosku tematy, tyle że oczekuje, by „na wszelki wypadek” wspomógł go w tym Sąd Najwyższy. Prokurator stwierdził, że punktem odniesienia dla pytania nie jest przepis, w którym Sąd odwoławczy doszukuje się niejasności, ale przepisy art. 42 ust. 3 u.o.k.k. i art. 17 § 1 k.p.s.w., odnośnie do których Sąd ten nie zgłosił wątpliwości interpretacyjnych oraz że sygnalizując rozbieżności w pojmowaniu art. 42 ust. 3 i art. 114 ust. 1 u.o.k.k. przez sądy powszechne, jak też organy ochrony konsumentów nie rozważył, czy przyczyną tego jest niejednoznaczność przepisów w kontekście semantycznym, systemowym lub celowościowym, czy też błędy w procesie ich wykładni. W drugim wypadku fakt pojawiania się poglądu odmiennego od tego, który prezentuje sąd występujący z pytaniem, nie uprawniałby do stawiania tezy o pojawieniu się wątpliwości interpretacyjnych, wymagających usunięcia w trybie art. 441 § 1 k.p.k. Po poczynieniu innych jeszcze uwag i rozważeniu kwestii prawnych, prokurator doszedł do wniosku, że wykroczenie określone w art. 114 ust. 1 u.o.k.k. bezpośrednio nie narusza ani nie zagraża prawom lub interesom konsumenta, natomiast niewątpliwie godzi w dobra prawne powiatu, którego zadania w zakresie ochrony praw konsumentów wykonuje, na mocy art. 39 ust. 1 u.o.k.k., rzecznik konsumentów. Zwrócił jednak prokurator uwagę, że jeśli założyć, iż organ ów jest pokrzywdzony wspomnianym wykroczeniem, to realizacja przez

niego w sprawie o taki czyn funkcji oskarżyciela publicznego klóciłaby się z wynikającą z art. 25 § 4 k.p.s.w. repartycją ról procesowych, a nade wszystko z bezwarunkowym zakazem ustanowionym w art. 19 § 1 k.p.w. w zw. z art. 40 § 1 pkt 1 k.p.k.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje.

Należało podzielić pogląd prokuratora Prokuratury Generalnej, iż w sprawie nie zachodzą warunki do udzielenia odpowiedzi na sformułowane przez Sąd Okręgowy w P. zagadnienie, a zatem i do podjęcia uchwały przez Sąd Najwyższy. Zajmując takie stanowisko w większości spraw rozpatrywanych w trybie art. 441 § 1 k.p.k., Sąd ten wielokrotnie omawiał przesłanki skutecznego wystąpienia przez sąd odwoławczy z pytaniem prawnym (zob. np. ostatnio wydane postanowienia: z dnia 30 listopada 2010 r., I KZP 15/11, OSNKW 2011, z. 12, poz. 106, z dnia 19 stycznia 2012 r., I KZP 20/11, OSNKW 2012, z. 1, poz. 4), zatem niecelowe byłoby powtarzanie tych, niekiedy obszernych, wywodów. Wystarczy, odsyłając do wspomnianych orzeczeń, przywołać treść wymienionego przepisu, zgodnie z którym warunkiem takiego wystąpienia jest wyłonienie się przy rozpoznawaniu środka odwoławczego zagadnienia prawnego wymagającego zasadniczej wykładni ustawy oraz wskazać, że chodzi o takie zagadnienie, które rodzi istotne problemy interpretacyjne, dotyczące przepisu sformułowanego niejasno, bądź wręcz wadliwie, dającego możliwość rozbieżnego odczytywania jego treści, a dla odkodowania jego rzeczywistego znaczenia wymagającego sięgania do szeregu narzędzi interpretacyjnych. Tymczasem w rozpatrywanej sprawie taka sytuacja nie zachodzi. Ma również rację prokurator, gdy zwraca uwagę, że wypracowanie przez sąd określonej interpretacji przepisu, w zasadzie wyłącza możliwość wystąpienia w oparciu o art. 441 § 1 k.p.k., bowiem zadaniem Sądu Najwyższego nie jest potwierdzanie w tym trybie trafności przyjętej interpretacji (zob. postanowienia Sądu Najwyższego m. in.: z dnia

29 czerwca 2010 r., I KZP 6/10, OSNKW 2010, z. 8, poz. 65; z dnia 19 stycznia 2012 r., I KZP 19/11, OSNKW 2012, z. 1, poz. 3). To mogłoby nastąpić w drodze rozpoznawania skargi kasacyjnej, gdyby uprawniony podmiot, także określony w art. 521 § k.p.k., wniósł taką po wydaniu przez sąd prawomocnego orzeczenia kończącego postępowanie. Widać zresztą brak konsekwencji występującego z pytaniem Sądu, który po przeprowadzeniu dość prostego wnioskowania uznał, iż „uprawnionym jawi się stanowisko, że przedmiotem ochrony art. 114 ust. 1 u.o.k.k. jest przede wszystkim interes konsumentów”, zarazem jednak wskazał na „złożony charakter powyższej kwestii prawnej”.

W rzeczywistości kwestia ta nie jawi się jako złożona, a pogładowi temu nie przeczy sygnalizowana niejednolitość orzecznictwa sądów rejonowych, skoro Sąd Okręgowy nie wykazał, że poszczególne, odmienne rozstrzygnięcia były poprzedzone rzetelną analizą mających zastosowanie przepisów. Podobnie niejednolitość poglądów wyrażanych w ramach Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nie świadczy o wysokim stopniu skomplikowania przepisów, a raczej, co wskazał prokurator Prokuratury Generalnej, na niedostateczną analizę odpowiednich przepisów przez aparat obsługujący Prezesa Urzędu. Jeżeli chodzi o piśmiennictwo prawnicze, to przywołani przez Sąd Okręgowy autorzy, którzy zajęli stanowisko w omawianej kwestii (M. Radwański w: A. Stawicki, E. Stawicki [red.]: Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Warszawa 2011, s. 1294, także zespół opracowujący Komentarz do tejże ustawy pod red. C. Banasińskiego i E. Piontka, Warszawa 2008, s. 1040), zgodnie stwierdzili, że wykroczenie, o którym mowa w art. 114 ust. 1 u.o.k.k., nie jest wykroczeniem na szkodę konsumentów, wobec czego rzecznik konsumentów nie może być oskarżycielem publicznym w sprawach o to wykroczenie. Jako niedopatrzenie natury redakcyjnej wypada w takim razie potraktować,

wyrażoną w innym fragmencie (s. 1038-1039) drugiego z wymienionych wydawnictw, opinię o możliwości złożenia przez rzecznika wniosku o ukaranie przedsiębiorcy za nieudzielenie żądanych informacji. Także w niemającym charakteru prawniczego periodyku L. Baran-Ćwirta stwierdziła, iż rzecznik konsumentów w postępowaniu o wykroczenie z art. 114 ust. 1 u.o.k.k. nie może pełnić roli oskarżyciela publicznego, przeszkody ku temu upatrując w tym, że w takim wypadku rzecznik występowałby w interesie własnym. Teza o istnieniu „interesu własnego” rzecznika konsumentów jest dyskusyjna, nie zmienia to jednak faktu, że wymieniona autorka nie zalicza tego wykroczenia do kategorii wykroczeń na szkodę konsumentów (Oskarżyciel czy pokrzywdzony – rola rzecznika konsumentów w postępowaniu o wykroczenia, Wydawnictwo Rzeczników Konsumentów 2010, nr 2, s. 10). Należy jednak odnotować, że w niewymienionym przez Sąd Okręgowy w P. opracowaniu M. Król-Bogomilska stwierdziła, iż przedmiotem ochrony omawianego wykroczenia są interesy konsumentów, zatem zgodnie z art. 42 ust. 3 u.o.k.k. w sprawach o wykroczenie z art. 114 ust. 1 ustawy oskarżycielem publicznym w rozumieniu przepisów k.p.w. jest rzecznik konsumentów (T. Skoczny [red.]: Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz, Warszawa 2008, s. 1735). Spotkało się to z krytyką wspomnianego M. Radwańskiego (*op. cit.*, s. 1294). Również D. Bunikowski, wypowiadając się na tle wcześniej obowiązującej ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. z 2005 r. Nr 244, poz. 2080 ze zm.), dopuścił możliwość złożenia przez powiatowego rzecznika konsumentów wniosku o ukaranie za wykroczenie z art. 106a ust. 1 tej ustawy (tożsamego co do treści z art. 114 ust. 1 ustawy aktualnie obowiązującej), motywując to tym, iż rzecznik jest oskarżycielem publicznym w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów, a nadto swoje uprawnienie do działania w tym charakterze może opierać na art. 17 § 3 k.p.s.w., zgodnie z którym m.in. organom administracji samorządowej

przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego, gdy w zakresie swojego działania ujawniły wykroczenie i wystąpiły z wnioskiem o ukaranie. Wyrażonego stanowiska wymieniony autor szerzej jednak nie uzasadnił (Powiatowy rzecznik konsumentów, Jurysta 2006, nr 11, s. 9).

Sąd Okręgowy w P. prawidłowo zauważył, że art. 42 ust. 3 u.o.k.k. stanowiący, iż w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów rzecznik konsumentów jest oskarżycielem publicznym w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia, jest językowo jasny, zatem, niezależnie od rezultatu wykładni funkcjonalnej, nie wolno rozszerzać kompetencji rzecznika na inne sprawy. Nie jest bowiem dopuszczalne przełamanie jednoznacznego językowo przepisu przyznającego jakiemuś podmiotowi określone kompetencje (zob. M. Zieliński, Wykładnia prawa. Zasady, reguły, wskazówki, Warszawa 2008, s. 249). Nie mając wątpliwości co do treści wymienionego przepisu, Sąd odwoławczy powinien dostrzec, że zwrot „wykroczenie na szkodę konsumenta” jednoznacznie świadczy, iż chodzi o wykroczenie, w którym konsument jest pokrzywdzony niedozwolonym zachowaniem sprawcy. W praktyce prawodawczej zwrot mówiący, że dany czyn jest popełniony „na szkodę” określonego podmiotu, jest niejednokrotnie stosowany (np. w Kodeksie wykroczeń art. 33 § 4 pkt 8, art. 119 § 3, w Kodeksie karnym art. 41 § 1a, art. 51, art. 129, art. 278 § 4, art. 284 § 4, art. 305 § 1 i in.); nie ulega wtedy wątpliwości, że tym samym ustawodawca określa zarazem pokrzywdzonego. Zgodnie z art. 25 § 1 k.p.s.w. status ten przysługuje jednak tylko temu podmiotowi, którego dobro prawne zostało bezpośrednio naruszone lub zagrożone przez wykroczenie. Wynika z tego, że wykroczeniem na szkodę konsumentów będzie takie wykroczenie, które bezpośrednio narusza lub zagraża dobru prawnemu konsumentów. Wątpliwości Sądu Okręgowego sprowadzają się więc do kwestii, czy określone w art. 114 ust. 1 u.o.k.k. zachowanie polegające na naruszeniu,

wbrew przepisowi art. 42 ust. 4 tej ustawy, obowiązku udzielenia rzecznikowi konsumentów wyjaśnień i informacji będących przedmiotem jego wystąpienia lub obowiązku ustosunkowania się do uwag i opinii rzecznika, narusza dobro prawne konsumenta lub temu dobru bezpośrednio zagraża, a jeżeli tak, czy w grę wchodzi naruszenie (zagrożenie) bezpośrednie. Sąd Okręgowy, prezentując pogląd, że przedmiotem ochrony art. 114 ust. 1 u.o.k.k. jest „przede wszystkim” interes konsumentów pomija, iż występując w trybie art. 42 ust. 1 pkt 3 u.o.k.k. rzecznik konsumentów realizuje jedno z ciążących na powiecie zadań publicznych, mianowicie zadanie w zakresie ochrony praw konsumentów (art. 39 ust. 1 u.o.k.k. w zw. art. 4 ust. 1 pkt 18 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym – Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 ze zm.). W takim razie za przedmiot ochrony art. 114 ust. 1 u.o.k.k. wypada uznać prawidłowe wykonywanie przez samorząd powiatowy wspomnianego zadania, w drodze efektywnego działania rzecznika konsumentów w zakresie ochrony praw konsumentów (podobnie M. Radwański, *op. cit.*, s. 1289), a ujmując wężiej – prawo rzecznika konsumentów do uzyskania wyjaśnień i informacji od przedsiębiorcy, do którego zwrócił się w swoim wystąpieniu (W. Kotowski, B. Kurzępa: *Wykroczenia pozakodeksowe. Komentarz*, Warszawa 2008, s. 488). Warto w tym miejscu wspomnieć, że ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów początkowo nie zawierała przepisu karnego, a jego wprowadzenie miało na celu nie wprost ochronę interesów konsumentów, ale wzmocnienie pozycji rzeczników konsumentów, wobec częstego naruszania przez przedsiębiorców obowiązku udzielania rzecznikom wyjaśnień i informacji oraz ustosunkowania się do ich uwag i opinii (zob. pkt III. 29 uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie [ówcześnie obowiązującej] ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów oraz o

zmianie niektórych innych ustaw – Sejm IV kadencja 2001-2005, druk nr 2561 – <http://sejm.gov.pl>).

Wcześniej podkreślono, że warunkiem uznania konsumenta za pokrzywdzonego wykroczeniem określonym w art. 114 ust. 1 u.o.k.k. byłoby ustalenie, że wykroczenie to bezpośrednio narusza bądź zagraża jego dobru prawnemu. Kluczowe w tym aspekcie pojęcie „bezpośredniości” należy rozumieć w ten sposób, że między czynem stanowiącym wykroczenie i naruszeniem (zagrożeniem) dobra prawnego danej osoby nie może być żadnych ogniw pośrednich, z czego wynika, że zaliczeniu do kręgu pokrzywdzonych podlega tylko ten podmiot, którego dobro prawne zostało zachowaniem sprawcy naruszone wprost, a nie za pośrednictwem godzenia w inne dobro (zob. T. Grzegorzczak: Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia. Komentarz, Warszawa 2008, s. 160; na gruncie art. 49 § 1 k.p.k. zob. także postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 2010 r., IV KK 316/09, LEX nr 844501 z glosą P. Pawlonki, LEX/el 2011). Nie sposób przyjąć, że w wypadku, gdy rzecznik konsumentów w sprawie indywidualnej osoby (konsumenta) zwróci się do przedsiębiorcy i ten naruszy obowiązek właściwej reakcji na to wystąpienie, dochodzi do bezpośredniego naruszenia bądź zagrożenia dobra konsumenta. Dobro to może doznać uszczerbku, zwłaszcza gdy przedsiębiorca nie zaspokaja też zasadnych roszczeń konsumenta (słusznie Sąd Okręgowy wskazał, że np. może dojść do opóźnienia dochodzenia przez konsumenta jego praw), jednak nie wprost, a za pośrednictwem godzenia w dobro, jak ujął to prokurator Prokuratury Generalnej, owego *sui generis* postępowania interwencyjnego prowadzonego przez rzecznika konsumentów w stosunku do przedsiębiorcy. Warto zauważyć, iż Powiatowy Rzecznik Konsumentów, który wystąpił z wnioskiem o ukaranie, przyjmując że chodzi o wykroczenie na szkodę konsumenta, nie wskazał we wniosku osoby pokrzywdzonej, do czego obliguje art. 57 § 3 pkt 3 k.p.s.w., przy czym sposób wypełnienia

odpowiedniej rubryki użytego druku wskazuje, że nie było to wynikiem przeoczenia. W nawiązaniu do spostrzeżenia Sądu Okręgowego, że naruszenie przez przedsiębiorcę wymogu, o którym mowa w art. 42 ust. 4 u.o.k.k., nie musi powodować jakiegokolwiek uszczerbku dla interesu konsumenta należy też stwierdzić, że i z tego powodu nie byłoby prawidłowe – z punktu widzenia systematyki przepisów prawno-karnych – włączanie wykroczenia określonego w art. 114 ust. 1 u.o.k.k. do grupy wykroczeń popełnianych na szkodę, czy też przeciwko interesom konsumentów. Trzeba mieć również na uwadze, że wystąpienie rzecznika konsumentów do przedsiębiorcy może dotyczyć nie konkretnego przypadku indywidualnej osoby, ale mieć charakter szerszy, problemowy, ogólnie sygnalizujący określone zjawiska czy praktyki. W takim wypadku naruszenie przez przedsiębiorcę obowiązku udzielenia odpowiedzi miałyby inny charakter z punktu widzenia interesu konsumentów, niż zignorowanie wystąpienia *stricte* interwencyjnego. Przedstawiona argumentacja uzasadnia twierdzenie, że czyn określony w art. 114 ust. 1 ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm.) nie jest wykroczeniem na szkodę konsumentów, zatem w sprawach o te wykroczenia powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów nie może występować jako oskarżyciel publiczny, na podstawie art. 42 ust. 3 wymienionej ustawy.

Nie oznacza to jednak, że w sprawach tych oskarżycielem publicznym może być wyłącznie Policja (art. 17 § 1 k.p.s.w.), względnie, co zupełnie pominął Sąd Okręgowy w P., prokurator, którego uprawnienia są najszersze (art. 18 k.p.s.w.). Do zajęcia takiego stanowiska uprawnia przepis art. 17 § 3 k.p.s.w., który stanowi, że m.in. organom administracji samorządowej przysługują uprawnienia oskarżyciela publicznego, gdy w zakresie swego działania ujawniły wykroczenie i wystąpiły z wnioskiem o ukaranie. Jest przy tym istotne, że unormowanie to stanowi samodzielną

podstawę uprawnień określonych w nim podmiotów, zatem nie jest wymagane, by możliwość realizowania tych uprawnień była kreowana, czy choćby potwierdzana przepisami innej, szczególnej ustawy (zob. postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 1 marca 2004 r., V KK 385/03, OSNKW 2004, z. 6, poz. 62). Zgodnie z art. 8 ust. 2 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, organami administracji samorządowej w przypadku powiatu są jego rada i zarząd, jednak przyjmuje się, wskazując na treść art. 38 ust. 1 i art. 89 tej ustawy oraz nawiązując do art. 5 § 2 pkt 6 k.p.a., iż status ten przysługuje też staroście (zob. np. Cz. Martysz w: B. Dolnicki [red.]: Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz, 2. wyd., s. 85 i n.), wobec czego, o ile organ ten ujawni (również za pośrednictwem podległego mu aparatu administracyjnego) wykroczenie w zakresie swojego działania, to zgodnie z art. 17 § 3 k.p.s.w. jest organem uprawnionym do skierowania wniosku o ukaranie sprawcy. Z pewnością, nie jest organem administracji samorządowej (powiatowej) rzecznik konsumentów (S. Kania: Status prawny powiatowego rzecznika konsumentów, Samorząd Terytorialny 2001, nr 5, s. 7), skoro jednak stosunek pracy nawiązuje z nim starosta (w miastach na prawach powiatu prezydent miasta), któremu jest następnie bezpośrednio podporządkowany (art. 40 ust. 1 i 3 u.o.k.k.), to nie ma przeszkód by uznać, że jeżeli powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów uzna, że zaistniało wykroczenie z art. 114 ust. 1 u.o.k.k., jest to równoznaczne z ujawnieniem wykroczenia „w zakresie swojego działania” przez starostę (prezydenta miasta), jako organ administracji samorządowej. W konsekwencji, na podstawie art. 17 § 3 k.p.s.w. temu organowi będą przysługiwały uprawnienia oskarżyciela publicznego, zatem i możliwość złożenia wniosku o ukaranie. Do złożenia takiego wniosku, jak i występowania w charakterze oskarżyciela publicznego, będzie mógł on upoważnić podległych mu pracowników starostwa (urzędu miasta), w tym

rzecznika konsumentów (zob. R. A. Stefański, Oskarżyciel publiczny w sprawach o wykroczenia, Prok. i Pr. 2002, nr 1, s. 60). Starosta (prezydent miasta), względnie upoważniona przez niego osoba, stosownie do art. 56 ust. 2 k.p.s.w., będą też uprawnieni do przeprowadzenia czynności wyjaśniających (w praktyce ograniczą się one do przesłuchania, o którym mowa w art. 54 § 6 k.p.s.w.).

Nie przekonuje pogląd prokuratora Prokuratury Generalnej, że przyjęciu takiego rozwiązania sprzeciwiają się przepisy art. 25 § 4 k.p.s.w. oraz art. 19 § 1 k.p.s.w. w zw. z art. 40 § 1 pkt 1 k.p.k. Pierwszy z wymienionych przepisów, dający pokrzywdzonemu prawo do działania w charakterze oskarżyciela posiłkowego obok oskarżyciela publicznego lub zamiast niego, nie wyłącza możliwości, iż podmiot pokrzywdzony wykroczeniem, o ile należy do kręgu określonego przepisami art. 17 § 1-4 k.p.s.w., będzie też oskarżycielem publicznym w sprawie o to wykroczenie (np. Policja pokrzywdzona kradzieżą bądź zniszczeniem należącej do niej rzeczy). Natomiast kwestia wyłączenia konkretnego oskarżyciela publicznego od udziału w sprawie, którą regulują kolejne ze wskazanych przepisów, jest innym zagadnieniem niż formalne uprawnienie oskarżyciela do pełnienia tej roli procesowej. Ważniejsza jest jednak okoliczność, że organ administracji samorządowej, w tym wypadku administracji powiatowej, jak też rzecznik konsumentów, wykonujący zadania samorządu powiatowego w zakresie ochrony praw konsumentów, nie mogą być uznani za pokrzywdzonych wykroczeniem określonym w art. 114 ust. 1 u.o.k.k. Jak wcześniej stwierdzono, przepis ten ma chronić efektywne wykonywanie przez samorząd powiatowy, w szczególności przez rzecznika konsumentów, zadań w zakresie ochrony praw konsumentów. Tak określonego dobra nie można utożsamiać z indywidualnym interesem żadnego z wymienionych podmiotów i doszukiwać się ich pokrzywdzenia w następstwie zachowania przedsiębiorcy opisanego w wymienionym

przepisie (zob. także powołane wcześniej postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 2010 r., IV KK 316/09).

Mając powyższe na uwadze, orzeczono jak w postanowieniu.