

Opinia prawna w sprawie zlecenia zadań powiatu w zakresie ochrony praw konsumentów podmiotowi zewnętrznemu

*Stan faktyczny*

Fundacja z Warszawy występuje do starostów powiatów z propozycją przejęcia zadań powiatu w zakresie ochrony praw konsumenta. Fundacja wskazuje jako podstawę swojej propozycji następujące przepisy:

1. art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym,
2. art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej.

Działając na podstawie tych przepisów fundacja chce współpracować z powiatami w zakresie zadań powiatów określonych w przepisach:

1. art. 4 ust. 1 pkt 18 ustawy o samorządzie powiatowym oraz
2. przepisach określonych w rozdziale 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów.

*Stan prawny*

Powiat<sup>1</sup> realizuje swoje zadania własne poprzez: 1) tworzenie przez powiat własnych jednostek organizacyjnych, 2) powierzanie realizacji zadań powiatu innym podmiotom w drodze umów.

Jednostki organizacyjne tworzone przez powiat w celu wykonywania zadań mogą przybierać różne formy prawne. Wyróżnia się jednostki pozostające w strukturze powiatu (jednostki prawnie niewyodrębnione) oraz jednostki pozostające poza tą strukturą (jednostki prawnie wyodrębnione).

Powiatową jednostką organizacyjną jest również starostwo powiatowe, działające w formie jednostki budżetowej. Organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny uchwalany przez radę powiatu na wniosek zarządu (art. 35 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym - Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1592 ze zm.). Zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r., Nr 157, poz. 1240 ze zm.), jednostka budżetowa działa na podstawie statutu, który powinien określać w szczególności jej nazwę, siedzibę i przedmiot działalności. Statut nadaje jednostce organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego (rada powiatu).

Ustawodawca dał teoretycznie możliwość wyboru, w jaki sposób powiat będzie te zadania wykonywał. Stwierdzić jednak należy, że wprawdzie przepis art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym dopuszcza zawieranie przez powiat umów z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi, w celu wykonywania zadań własnych, jednak możliwość taką należy rozważać w świetle zasad wynikających z uregulowań ustrojowych oraz ograniczeń wynikających wprost z przepisów prawa, a przede wszystkim mając na względzie charakter zadań<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> J. Jagoda, Komentarz do art. 6 ustawy o samorządzie powiatowym, LEX, stan prawny na 22.10.2007,

<sup>2</sup> Tak w odniesieniu do wykonywania zadań własnych przez gminy WSA w Warszawie w wyroku z 16 V 2006 r., I SA/Wa 1818/05, opubl. LEX nr 227701, który to wyrok należy też odnosić wprost do wykonywania zadań własnych przez powiat.

Przepis art. 4 ust. 1 pkt 10 ww. ustawy o samorządzie powiatowym jest tylko przepisem blankietowym. Doprecyzowanie określonych tam zadań i kompetencji następuje poprzez ustawy szczegółowe. Taką ustawą w podstawowym i zasadniczym zakresie jest ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z 16 lutego 2007 r. (Dz. U. z 2007 r., Nr 50, poz. 331 ze zm. – dalej: ustawa). Ustawa ta w sposób bardzo szczegółowy reguluje sposób wykonywania zadań w zakresie ochrony konsumentów przez samorząd powiatowy, w tym przez miasta na prawach powiatu.

Poświęcony jest temu cały rozdział 2 działu V ustawy (art. 39 – 46). Ustawodawca wskazał, że zadania w zakresie ochrony konsumentów w powiecie realizuje powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów (art. 39 ust. 1). Rzecznik jest zatrudniony w starostwie powiatowym i jest on pracownikiem samorządowym (art. 40 ust. 1 do 5).

Skoro ustawodawca tak szczegółowo uregulował status i pozycję podmiotu wykonującego zadania powiatu w zakresie ochrony praw konsumentów, to nie jest możliwe uznanie, że w tym zakresie powiat ma dowolność w wyborze formy wykonywania zadań publicznych, o jakiej mowa w ww. art. 6 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym. W tym zakresie wyłączona jest możliwość powierzania realizacji zadań powiatu innym podmiotom w drodze umów. Ustawodawca bowiem wyraźnie zastrzegł, że rzecznik konsumentów działa w ramach jednostki organizacyjnej jaką jest starostwo powiatowe.

Ponadto, zważyć należy, że rzecznik nie wykonuje jedynie czynności czysto usługowych wobec ludności (poradnictwo), ale ma i inne uprawnienia, w tym władcze. Może bowiem występować do przedsiębiorców z w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów, a przedsiębiorcy mają obowiązek udzielić rzecznikowi wyjaśnień i informacji. Przepisy te (art. 42 ust. 1 pkt 3 w zw. z ust. 4 ustawy) są ustawową ingerencją w prawa innych podmiotów (przedsiębiorców – w ich prawo wolności wykonywania działalności gospodarczej). Przepisów ingerujących w prawa innych podmiotów nie można wyklądać rozszerzająco.

Zgodnie z przepisem art. 9 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2010 r., Nr 220, poz. 1447 ze zm.) wykonując swoje zadania, w szczególności w zakresie nadzoru i kontroli, właściwy organ działa wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, z poszanowaniem uzasadnionych interesów przedsiębiorcy. Ustawodawca wyraźnie wskazuje, że wobec przedsiębiorcy zadania w zakresie nadzoru i kontroli może wykonywać „organ”, a nie inny podmiot, któremu powierzono zadania organu. Żadne przepisy nie upoważniają podmiotów prawa prywatnego (takim jest fundacja) do ingerowania w prawa innych podmiotów w sposób władczy. Jeśli tak się dzieje, to wynika to wprost z przepisu prawa (np. organy samorządów prawniczych wpisują na listy osoby uprawnione do wykonywania zawodu po przeprowadzeniu szczegółowego postępowania, a odmowa wpisu stanowi decyzję administracyjną – jednak taka konstrukcja prawna wynika z przepisów). Gdyby przyjąć, że powiat może wykonywać zadania rzecznika konsumentów na podstawie umowy z organizacją pozarządową, to ta organizacja nie posiadając kompetencji, nie mogłaby występować do przedsiębiorców. Fundacja wprawdzie twierdzi, że będzie występować z takimi roszczeniami wobec przedsiębiorców, ale nie będzie mogła powołać się na podstawę prawną z art. 42 ust. 1 pkt 3 ustawy. Ponadto przedsiębiorca, będący osobą fizyczną, który naruszy obowiązek udzielenia fundacji wyjaśnień i informacji będących przedmiotem wystąpienia lub obowiązek ustosunkowania się do uwag i opinii fundacji, nie będzie podlegał karze grzywny (art. 114 ustawy). Strona przedmiotowa wykroczenie dotyczy naruszenia obowiązku wobec rzecznika, a nie każdego innego podmiotu, wykonującego jego zadania. Ustawodawca typizując wykroczenie nie typizował wykroczenia „pustego”, tj. takiego, którego przesłanki nie mogą się ziścić. Jest bowiem racjonalnym ustawodawcą.

Ponadto argumentem przemawiającym przeciw dopuszczeniu konstrukcji działania powiatu poprzez organizację pozarządową jest to, że sama ustawa osobno przewiduje udział organizacji konsumenckich w ochronie praw konsumentów (art. 37 in fine i art. 45 – 46 ustawy). Wynika z tego, że ustawodawca przewidziała dla organizacji konsumenckich (pozarządowych) samodzielne zadania, niezależne od zadań rzecznika konsumentów. Gdyby ustawodawca dopuszczał udział tych organizacji w ochronie konsumentów w zastępstwie rzecznika, to przepisy te byłyby zbędne. Tak się nie stało, a ponadto zadania tych organizacji są nieco inne niż zadania rzecznika (nie pokrywają się całkowicie), co też świadczy o tym, że zamiarem ustawodawcy były zróżnicowania zadań tych podmiotów, a nie ich dublowanie. Organizacje to mogą w szczególności realizować zadania państwowe w dziedzinie ochrony konsumentów, zlecane przez organy administracji rządowej i samorządowej (art. 45 ust. 2 pkt 7 ustawy). Mogą realizować poszczególne zadania, a nie wykonywać wszystkie zadania jednostki samorządu terytorialnego w zakresie ochrony konsumentów.

Ponadto można podnieść, że organizacje konsumenckie, działając na podstawie ww. art. 45 ust. 2 pkt 7 ustawy mogą realizować zadania samorządu terytorialnego jedynie na szczeblu samorządu wojewódzkiego, a nie gminnego czy przede wszystkim powiatowego. Dzieje się tak, ponieważ ustawa o samorządzie gminnym nie przekazuje gminom zadań z zakresu ochrony praw konsumentów. Stąd gmina nie zleci żadnego zadania z tego zakresu fundacji. Nie zleci go też powiat, ponieważ, jak wynika z powyższych rozważań, ustawa w tym zakresie nie dała powiatowi dowolności w zakresie, kto będzie te zadania realizował. Stąd wniosek, że takie zlecenie może nastąpić tylko ze strony samorządu wojewódzkiego. Samorząd te wykonuje zadania o charakterze wojewódzkim określone ustawami, w szczególności w zakresie ochrony praw konsumentów (art. 14 ust. 1 pkt 12 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa - Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1590 z późn. zm.). Niejako na marginesie można wskazać, że samorząd województwa będzie wykonywał zadania z tego przedmiotu przede wszystkim w zakresie edukacji konsumenckiej, w szczególności przez wprowadzenie elementów wiedzy konsumenckiej do programów nauczania w szkołach publicznych (art. 38 ustawy). I w tym zakresie może zlecić ich prowadzenie fundacji lub innej organizacji pozarządowej.


Przyjęcie, że w zastępstwie powiatu może działać organizacja pozarządowa spowoduje też, że konsumenci zostaną pozbawieni ochrony procesowej. Poszczególne przepisy (KPC, innych ustaw) wskazują na rzecznika konsumentów jako na legitymowanego formalnie do wytaczania powództw i wstępowania do toczących się już postępowań. Dają mu też uprawnienia materialnoprawne w pewnym zakresie spraw. Nie dają takiej możliwości powiatowi ale rzecznikowi. W postępowaniu cywilnym zasadą jest, że o ochronę w drodze powództwa może wystąpić strona. Może być to strona stosunku cywilnoprawnego. Może też to być inny podmiot, ale tylko wtedy, gdy ustawa przyznaje mu taką kompetencję. Kodeks postępowania cywilnego (oraz inne przepisy) konsekwentnie wskazują na rzecznika konsumentów jako na stronę w znaczeniu formalnym, bądź w znaczeniu materialnym. W żadnym z przepisów nie jest wskazany powiat, jako posiadający przymiot strony postępowania cywilnego. Stąd, jeśli nawet powiat zawarłby umowę z fundacją w przedmiocie wykonywania zadań rzecznika konsumentów, to fundacja ta nie mogłaby realizować funkcji procesowych na rzecz konsumentów, ani też powództw samoistnych. Wprawdzie fundacja wskazuje, że występowałaby z roszczeniami w drodze postępowania sądowego, jednak nie byłoby to powództwo powiatu, a jedynie tylko i wyłącznie tej fundacji. Stąd powiat całkowicie zrezygnowałby z tej formy ochrony konsumentów. Nie jest to zaś możliwe, ponieważ powiat nie może w całości zrezygnować z wykonywania jakiegoś zadania własnego.

Przyjęcie możliwości przekazania zadań powiatu przez fundację spowoduje, że powiat nie będzie mógł realizować następnego z zadań. Nie będzie mógł nigdy wystąpić jako oskarżyciel w sprawach o wykroczenia (art. 42 ust. 3 ustawy). Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia nie pozwala na przenoszenie na inny podmiot uprawnień procesowych. Stąd powiat całkowicie zrezygnowałby z tej formy ochrony konsumentów. Nie jest to zaś możliwe, ponieważ powiat nie może w całości zrezygnować z wykonywania jakiegoś zadania własnego.

#### *Wnioski*

Powiat nie może zlecić innemu podmiotowi, w szczególności fundacji zadań w zakresie ochrony praw konsumentów.

Zupełnie marginalnie należy podnieść, że ustaw zawiera pięciokrotnie rozdział 2, stąd nie do końca precyzyjne wskazanie obszaru współpracy fundacji z powiatami nie pozwala się precyzyjnie do tej propozycji odnieść.

Małgorzata Andrzej Radwański  
  
Rzecznik prawny  
PZ-2036/05

