

Anna Mlostoń-Olszewska*

**Powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów
jako organ administracji publicznej.
Glosa do postanowienia
Naczelnego Sądu Administracyjnego
z 12 listopada 2019 r., I OSK 2617/19**

Spis treści

- I. Tezy odautorskie
- II. Streszczenie stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego
- III. Komentarz
 1. Wstęp
 2. Spory w doktrynie wokół statusu rzecznika konsumentów
 3. Cel i przedmiot regulacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów
 4. Charakter zadań rzecznika konsumentów i jego usytuowanie organizacyjne
 5. Różne formy działania rzecznika konsumentów
 6. Status rzecznika konsumentów w świetle wykładni systemowej
 7. Podsumowanie

Streszczenie

Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) postanowieniem z 12 listopada 2019 r., I OSK 2617/19¹ oddalił skargę kasacyjną od postanowienia Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi (dalej: WSA) z 28 czerwca 2019 r., III SAB/Łd 18/19² w przedmiocie odrzucenia skargi na bezczynność powiatowego rzecznika konsumentów. Motywem rozstrzygnięcia było stwierdzenie, że powiatowy rzecznik konsumentów nie jest organem administracji, gdyż nie prowadzi postępowań administracyjnych i nie podejmuje działań władczych, tym samym pismom rzecznika odmawiającym wszczęcia postępowania nie można przypisać cech aktów lub czynności, które podlegają kontroli sądów administracyjnych. W niniejszej glosie częściowo krytycznie odniesiono się do zaprezentowanego przez sąd stanowiska w przedmiocie statusu prawnego rzecznika konsumentów, wykazując, że jakkolwiek sąd trafnie uznał, że co do zasady rzecznik konsumentów nie podejmuje działań władczych i jego działania nie podlegają kontroli sądów administracyjnych, to jednakże istnieje szereg argumentów przemawiających za przypisaniem mu zarówno statusu organu administracji – organu powiatu, jak i organu ochrony prawnej.

* Doktor nauk prawnych; Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny Uniwersytetu Łódzkiego, Instytut Finansów, Katedra Bankowości Centralnej i Pośrednictwa Finansowego; radca prawny; od 2017 r. Miejski Rzecznik Konsumentów w Łodzi; adres e-mail: anna.mloston@uni.lodz.pl; ORCID <https://orcid.org/0000-0003-2274-269X>.

¹ Legalis nr 224918.

² Legalis nr 1959007.

Słowa kluczowe: prawo administracyjne; prawo ochrony konsumentów; organ ochrony konsumentów; rzecznik konsumentów.

JEL: K23

I. Tezy odautorskie

NSA postanowieniem z 12 listopada 2019 r., I OSK 2617/19 oddalił skargę kasacyjną od postanowienia WSA z 28 czerwca 2019 r., III SAB/Łd 18/19 w przedmiocie odrzucenia skargi na bezczynność powiatowego rzecznika konsumentów. Motywem rozstrzygnięcia było stwierdzenie, że powiatowy rzecznik konsumentów nie jest organem administracji, gdyż nie prowadzi postępowań administracyjnych, nie podejmuje działań władczych, a jego działalność nie podlega kontroli sądów administracyjnych. Ze stanowiskiem wyrażonym przez NSA nie można się w pełni zgodzić. Podstawą odmowy przypisania rzecznikowi konsumentów statusu organu administracji nie może być okoliczność, iż rzecznik konsumentów nie prowadzi postępowań administracyjnych na podstawie k.p.a. i nie załatwia spraw administracyjnych. Przy ocenie statusu rzecznika konsumentów należy brać pod uwagę, że organy administracji działają także w formach niewładczych, które nie podlegają kontroli sądów administracyjnych, ponadto miejsce i sposób uregulowania instytucji rzecznika konsumentów, charakter wszystkich zadań ustawowych, jakie zostały mu przypisane, a także status prawny innych rzeczników działających w kraju. Ogół tych okoliczności prowadzi do wniosku, że rzecznik konsumentów jest organem administracji o charakterze hybrydowym. Można przypisać mu jednocześnie status organu powiatu, jak i status organu ochrony prawnej.

II. Streszczenie stanowiska Naczelnego Sądu Administracyjnego

Głosowane postanowienie zostało wydane w związku z postępowaniem, jakie toczyło się przed sądem administracyjnym na skutek odmówienia przez rzecznika konsumentów podjęcia żądanej przez wnioskodawcę czynności polegającej na sporządzeniu i złożeniu wniosku o ukaranie osoby podającej się za członka zarządu instytucji finansowej o czyn z art. 286 § 1 k.k. Rzecznik konsumentów odmówił podjęcia wskazanej czynności, informując wnioskodawcę, że opisany czyn może być ścigany w trybie prywatnoskargowym. Wnioskodawca złożył odwołanie od takiej „decyzji”, a następnie, ponieważ nie poskutkowało ono podjęciem przez rzecznika czynności – skargę na bezczynność rzecznika. WSA w Łodzi postanowieniem z 28 czerwca 2019 r., III SAB/Łd 18/19 odrzucił tę skargę z uwagi na brak kognicji sądów administracyjnych w tej sprawie. Postanowienie to zostało zaskarżone skargą kasacyjną, na skutek której NSA w komentowanym postanowieniu zbadał zagadnienie dopuszczalności wnoszenia do sądu administracyjnego skarg na bezczynność rzecznika konsumentów i uznał, że zaskarżona czynność nie podlega kognicji tego sądu, a w konsekwencji oddalił skargę kasacyjną. NSA podzielił stanowisko WSA i uznał, że:

- czynność (pismo) rzecznika nie dotyczy uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa w rozumieniu art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³ (dalej: ppsa);

³ T.j. Dz.U. 2019, poz. 2325.

- rzecznik nie prowadzi spraw administracyjnych;
- jego pisma nie mają cech rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej w znaczeniach ani procesowym, ani materialnym;
- rzecznik konsumentów nie działa na podstawie k.p.a., a uregulowania prawne dotyczące zadań i kompetencji powiatowego rzecznika konsumentów nie przyznają mu uprawnień do wydawania jednostronnych oraz władczych aktów administracyjnych.

W rezultacie NSA uznał, że rzecznik konsumentów nie jest organem administracji publicznej (a jedynie pracownikiem samorządowym), a jego działalność nie mieści się w pojęciu „działalności z zakresu administracji publicznej”, która jest kontrolowana przez sądy administracyjne.

III. Komentarz

1. Wstęp

Głosowane postanowienie należy uznać za częściowo słuszne.

Postanowienie to potwierdza słuszną linię orzeczniczą, jaką zaprezentowały już wcześniej sądy administracyjne w sprawach skarg dotyczących pism kierowanych przez rzeczników konsumentów do osób, w których sprawach rzecznik podejmuje konkretne działania oraz w sprawach skarg na bezczynność rzeczników. Według ustalonej linii orzeczniczej w powyższym obszarze działaniom rzecznika konsumentów nie można przypisać cech aktów czy czynności wymienionych w katalogu spraw podlegających kognicji sądów administracyjnych⁴. Jednak w głosowanym postanowieniu NSA niesłusznie i bez głębszej refleksji przesądził, iż rzecznik konsumentów nie jest organem administracji i że wszystkie podejmowane przez niego działania mają charakter niewładczy. Bliższa analiza piśmiennictwa wskazuje na brak jednolitego stanowiska w tym zakresie, do czego NSA się nie odniósł. Poza tym istnieje szereg argumentów przemawiających za przyznaniem rzecznikowi konsumentów statusu organu administracji. Zaliczyć do nich należy:

- cel i przedmiot regulacji ustawy z 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁵ (dalej: uokik);
- charakter zadań rzecznika konsumentów i jego usytuowanie organizacyjne;
- różne prawne formy działania rzecznika konsumentów;
- wykładnię systemową.

2. Spory w doktrynie wokół statusu rzecznika konsumentów

Status prawny rzecznika konsumentów od wielu lat jest przedmiotem sporów. W tym zakresie prezentowane są w literaturze liczne i rozbieżne stanowiska, tj., że:

- rzecznik konsumentów jest organem powiatu (Łętowska, 2001, s. 169; 2002, s. 606; Bunikowski, 2006, s. 8; UOKiK, 2014, s. 17);
- rzecznik konsumentów nie jest organem powiatu (Kania, 2001, s. 7; Koroluk i Powałowski, 2014, s. 863);

⁴ Zob. post. WSA w Poznaniu z 18.02.2014 r., IV SA/Po 154/14, Legalis nr 1044051; post. WSA w Poznaniu z 8.07.2014 r., IV SA/Po 564/14, Legalis nr 1050961; post. WSA w Poznaniu z 30.12.2016 r., II SA/Po 809/16, Legalis nr 1573450; post. WSA w Warszawie z 6.02.2015 r., IV SAB/Wa 245/14, Legalis nr 1191405; post. WSA w Warszawie z 22.12.2015 r., IV SA/Wa 3659/15, Legalis nr 1393645.

⁵ Tj. Dz. U. 2021, poz. 275.

- rzecznik konsumentów nie jest organem powiatu *stricto*, ale jest organem administracji publicznej (Radwański, 2016, s. 781);
- rzecznik nie jest organem administracji publicznej (Banasiński i Piątek, 2009, komentarz do art. 40, pkt 12);
- rzecznik konsumentów nie jest organem administracji publicznej ani organem powiatu, lecz pracownikiem samorządowym (Sieradzka, 2014, s. 741);
- rzecznik konsumentów jest szczególnym podmiotem (*sui generis* organem) (Stefaniuk, 2009, s. 1098);
- rzecznik konsumentów jest organem ochrony prawnej (organem pomocy prawnej) (Bodio, Borkowski i Demendecki, 2016, s. 24 i 492; Lis, 2018, s. 142).

Powyższe rozbieżności dowodzą, że ocena statusu prawnego rzecznika konsumentów nie jest oczywista. Niewątpliwie ma to związek z tym, że brakuje jednolitych poglądów doktrynalnych na temat znaczenia pojęcia „organ administracji publicznej” (Stahl, 2019, s. 324, szeroko nt. różnych definicji organu zob. Stahl, 2011, s. 61 i n.). Przyczyną problemów w ustaleniu statusu rzecznika są zatem różne poglądy na temat tego czy do przypisania podmiotowi statusu organu wystarczy wykonywanie przez niego zadań z zakresu administracji publicznej, czy raczej należy przyjąć, że status organu administracji może być przypisany wyłącznie temu podmiotowi, który przy wykonywaniu zadań z zakresu administracji publicznej wykonuje władztwo publiczne i posługuje się środkami władczymi. W drugiej kolejności rozbieżności biorą się z odmiennej oceny pozycji rzecznika konsumentów w strukturze samorządu, tj. czy pod względem swoich zadań i kompetencji oraz wyodrębnienia organizacyjnego jest on samodzielny na tyle, by uznać go za odrębny organ administracji, czy też wyłącznie za podporządkowanego staroście (prezydentowi miasta) pracownika samorządowego. NSA w omawianym postanowieniu opowiedział się za węższym rozumieniem organu, uznając, że skoro rzecznik konsumentów nie wydaje jednostronnych i władczych aktów, to organem nie jest.

Ponadto NSA przychylił się do poglądu, że rzecznik konsumentów jest wyłącznie pracownikiem samorządowym. Pogląd ten nie wydaje się prawidłowy, za czym przemawiają przedstawione poniżej argumenty.

3. Cel i przedmiot regulacji ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

Oceniając status prawny rzecznika konsumentów, trzeba mieć w pierwszej kolejności na uwadze kontekst historyczny. Instytucja ta została wprowadzona ustawą z 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa⁶. Na mocy art. 14 tej ustawy do ustawy z 25 lutego 1958 r. o Państwowej Inspekcji Handlowej⁷ dodany został art. 6 ust. 2 i 3, który stanowił o tym, że zadania w zakresie ochrony konsumenta wykonują również jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności zadania te wykonuje rzecznik konsumentów. Przepis art. 6 ust. 4 tej ustawy zawierał jednocześnie delegację dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, zasad współpracy organów Inspekcji Handlowej z powiatowym (miejskim) rzecznikiem konsumentów, a także z *innymi organami administracji publicznej* i instytucjami kontrolnymi, w tym organizacjami pozarządowymi działającymi w zakresie, o którym mowa w art. 1 ust. 2. Tak więc utworzeniu instytucji rzecznika

⁶ Dz. U. Nr 106, poz. 668, ze zm.

⁷ T.j. Dz. U. 1969 Nr 26, poz. 206, ze zm.

konsumentów od samego początku przyświecała idea przyznania mu statusu organu administracji publicznej. Obecnie status prawny rzecznika konsumentów jako organu administracji wynika z art. 1 ust. 3 uokik, który stanowi, że ustawa ta określa organy właściwe w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów. Do organów tych ustawa zalicza rzecznika konsumentów (art. 1 ust. 3 w zw. z art. 37 uokik i 39 ust. 1 uokik) (por. także Stawicki i Stawicki, 2016, s. 45).

4. Charakter zadań rzecznika konsumentów i jego usytuowanie organizacyjne

Oceniając status rzecznika konsumentów, należy w drugiej kolejności dokładnie przeanalizować usytuowanie organizacyjne rzecznika konsumentów i charakter przypisanych mu zadań. To prawda, że rzecznik konsumentów jest bezpośrednio podporządkowany staroście (prezydentowi miasta), który nawiązuje z nim stosunek pracy (art. 40 ust. 1 i 3 uokik). Jednak, zgodnie z art. 39 ust. 1 uokik, to rzecznik konsumentów wykonuje zadania samorządu powiatowego w zakresie ochrony konsumentów. Ponadto, zgodnie z art. 40 ust. 4 uokik, rzecznika konsumentów wyodrębnia się organizacyjnie w strukturze starostwa powiatowego (urzędu miasta). Zadania rzecznika konsumentów są zadaniami publicznymi z zakresu administracji (art. 4 ust. 1 pkt 18 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁸ w zw. z art. 37 i art. 39 uokik). Zadania te określone są zarówno w uokik, jak i w ustawach szczególnych. Zgodnie z art. 42 ust. 1 uokik do zadań rzecznika konsumentów należy:

- 1) zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów;
- 2) składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów;
- 3) występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów;
- 4) współdziałanie z właściwymi miejscowo delegaturami UOKiK, organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi;
- 5) wykonywanie innych zadań określonych w ustawie lub w przepisach odrębnych, do których zalicza się:
 - wytaczanie powództw na rzecz konsumentów oraz wstępowanie, za ich zgodą, do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów (art. 42 ust. 2 uokik) albo wydawanie istotnego dla sprawy poglądu w takim postępowaniu (art. 42 ust. 5 uokik w zw. z art. 63 k.p.c.)⁹;
 - wytaczanie powództw w trybie ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym (art. 4 pkt 2 ustawy z 17 grudnia 2009 r. o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym¹⁰);
 - wytaczanie powództw w interesie publicznym na podstawie art. 12 ust. 2 pkt 4 ustawy z 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym¹¹ w zw. z art. 12 ust. 1, 3 i 5 tej ustawy¹²,

⁸ T.j. Dz. U. 2020, poz. 920.

⁹ Należy mieć przy tym na względzie, że zgodnie z art. 63⁴ k.p.c. w sprawach o ochronę interesów konsumentów do rzecznika stosuje się odpowiednio przepisy o prokuratorze.

¹⁰ T.j. Dz. U. 2020, poz. 446.

¹¹ T.j. Dz. U. 2017, poz. 2070.

¹² Zob. także wyr. SA w Warszawie z 16.04.2018 r., V ACa 1096/17, Legalis nr 1768485; wyr. SR w Szczecinie z 13.05.2019 r., III C 1148/18, Legalis nr 2495267.

- występowanie w roli oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów (art. 42 ust. 3 uokik);
- inicjowanie postępowań karnych z tytułu stosowania nieuczciwych praktyk rynkowych określonych w art. 15 i 16 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym;
- prowadzenie edukacji konsumenckiej w powiecie (art. 42 ust. 1 pkt 5 uokik w zw. z art. 38 i 39 ust. 1 tej ustawy);
- składanie do Prezesa UOKiK zawiadomień w sprawie stosowania niedozwolonych postanowień wzorców umowy, praktyk ograniczających konkurencję i praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów (art. 42 ust. 1 pkt 5 uokik w zw. z art. 86, 99a ust. 1 i 100 tej ustawy);
- sprawowanie kontroli używania języka polskiego, przez co należy rozumieć pełnienie funkcji oskarżyciela publicznego w sprawie o wykroczenie na szkodę konsumentów polegające na niezastosowaniu się do obowiązku używania języka polskiego w obrocie z udziałem konsumentów (art. 7b w zw. z art. 15 ust. 1 ustawy z 7 października 1999 r. o języku polskim¹³);
- składanie wniosków o wydanie decyzji stwierdzającej wygaśnięcie prawa ochronnego na znak towarowy (art. 169 ust. 2¹ pkt 3 w zw. z ust. 1 pkt 3 ustawy z 30 czerwca 2000 r. – Prawo własności przemysłowej¹⁴).

Z przywołanych przepisów wynika niewątpliwie, że rzecznik stanowi utworzoną na podstawie prawa, wyodrębnioną część administracji samorządowej. Ponadto, to rzecznikowi konsumentów (a nie zarządowi powiatu, staroście czy prezydentowi miasta) ustawodawca przyznał szereg zadań i kompetencji, które rzecznik ma realizować we własnym imieniu. Mając to na uwadze trzeba stwierdzić, że z faktu podporządkowania rzecznika konsumentów staroście (art. 40 ust. 3 uokik) nie można wyciągać wniosku, że jest on jedynie pracownikiem samorządowym. Należy raczej uznać, że rzecznik, ze względu na autonomiczność i doniosłość swoich zadań, jest odrębnym i niezależnym organem działającym w strukturze powiatu. Starosta (prezydent miasta) jako zwierzchnik służbowy rzecznika konsumentów nie może wydawać mu poleceń służbowych w zakresie realizacji zadań związanych z ochroną konsumentów, albowiem sam w tym zakresie nie posiada kompetencji (por. Olejniczak-Szałowska, 2019, s. 561). Jednocześnie kontrola rzecznika konsumentów, jaką sprawuje starosta (prezydent miasta), a następnie rada powiatu (rada miasta)¹⁵, nie może dotyczyć działalności rzecznika jako organu (gdyż w tym zakresie nie ma żadnych podstaw prawnych), a jedynie działań rzecznika jako pracownika samorządowego. Takie postrzeganie pozycji rzecznika konsumentów podkreśliła dokonana z dniem 3 stycznia 2020 r. nowelizacja¹⁶ art. 43 uokik, na mocy której rzecznik przedkłada staroście (prezydentowi miasta) swoje roczne sprawozdanie jedynie do zaopiniowania (a nie do zatwierdzenia), a brak opinii tego organu nie stanowi przeszkody w przekazaniu sprawozdania Prezesowi UOKiK (art. 43 ust. 1 i 2 uokik). Odrębność i samodzielność rzecznika konsumentów względem innych organów powiatu

¹³ T.j. Dz. U. 2021, poz. 672.

¹⁴ T.j. Dz. U. 2021, poz. 324.

¹⁵ W trybie skarg na podstawie art. 246 § 1 k.p.a. w zw. art. 229 pkt 3 i 4 k.p.a.; zob. także post. WSA w Poznaniu z 30.12.2016 r., II SA/Po 809/16, Legalis nr 1573450; post. WSA w Warszawie z 6.02.2015 r., IV SAB/Wa 245/14, Legalis nr 1191405.

¹⁶ Nowelizacja dokonana ustawą z 4.07.2019 r. o zmianie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2019, poz. 1667).

wynika ponadto z przepisów stanowiących o współpracy rzecznika z Prezesem UOKiK (art. 43 ust. 3 uokik) i z właściwymi miejscowo delegaturami UOKiK, organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi (art. 42 ust. 1 pkt 4 uokik). O odrębności tej świadczy również fakt, iż rzecznik ma obowiązek współadministrowania wraz ze starostą (prezydentem miasta) danymi osobowymi konsumentów¹⁷. Ponadto jest zobowiązany do udostępniania informacji publicznej w trybie przepisów o dostępie do informacji publicznej¹⁸.

5. Różne formy działania rzecznika konsumentów

O możliwości przypisania rzecznikowi konsumentów statusu organu administracji nie powinien decydować władczy bądź niewładczy charakter podejmowanych przez niego działań i możliwość poddania jego działań kontroli sądów administracyjnych. Trzeba mieć na uwadze, że nie wszystkie organy administracji mają kompetencje do działania w formach władczych (np. nie mają ich organy opiniodawcze i doradcze) (zob. Kasiński, 2019, s. 323; szerszej o prawnych formach działania administracji – ibidem, s. 543–590). Poza tym nie wszystkie działania organów administracji podlegają kontroli sądu administracyjnego. Kontroli takiej nie podlegają przykładowo działania, które polegają na wyjaśnianiu określonych przepisów prawa, wypowiedzaniu poglądów i opinii prawnych na temat treści i znaczenia określonych norm prawnych¹⁹, które są typowe dla rzecznika konsumentów.

Oceniając status rzecznika konsumentów trzeba zresztą rzetelnie zbadać, jaki charakter mają poszczególne działania podejmowane przez rzecznika konsumentów w celu wykonywania jego ustawowych zadań, tzn. czy w istocie, tak jak to ocenił NSA, są to wyłącznie działania o charakterze niewładczym. Duże wątpliwości w tej mierze budzi charakter czynności polegającej na występowaniu do przedsiębiorcy, która jest związana z ustawowym obowiązkiem przedsiębiorcy udzielenia rzecznikowi wyjaśnień i informacji oraz ustosunkowania się do uwag i opinii rzecznika (art. 42 ust. 4 uokik). Brak realizacji tego obowiązku może skutkować odpowiedzialnością przedsiębiorcy z tytułu wykroczenia określonego w art. 114 uokik. Dotychczas w piśmiennictwie i orzecznictwie wskazaną czynność rzecznika uznawano za akt deklaratoryjny, który dotyczy stwierdzenia obowiązku wynikającego z przepisu prawa i podlega kontroli ze strony sądów administracyjnych (zob. Banasiński i Piątek, 2009, komentarz do art. 42, pkt 17; Kania, 2001, s. 10; Koroluk i Powalowski, 2014, s. 871; Radwański, 2016, s. 831; Szuster, 2005, komentarz do art. 37, pkt 2.3; także post. WSA w Rzeszowie z 16.10.2006 r., II SA/Rz 675/06, Legalis nr 640183). Omawiane orzeczenie NSA nie odnosiło się wprawdzie *stricto* do czynności rzecznika polegającej na wystąpieniu do przedsiębiorcy, lecz do bezczynności rzecznika. Z treści tego orzeczenia można jednak wywieść wnioski, że w ocenie NSA także i takie wystąpienie nie podlegałoby kontroli w postępowaniu sądowoadministracyjnym, gdyż NSA, dokonując analizy zadań i kompetencji rzecznika konsumentów, generalnie stwierdził, iż nie podejmuje on czynności władczych, a więc nie ma statusu organu administracji. Można uznać, że podejście NSA do możliwości poddania wystąpień rzecznika do przedsiębiorców kontroli sądów administracyjnych jest w obecnym stanie

¹⁷ Zob. komunikat UODO z 7.11.2019 r. Pozyskano z: <https://uodo.gov.pl/pl/225/1249> (7.01.2022), także pismo Prezesa UODO do Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów z 11.02.2020 r. sygn. DOL.027.82.2019.WI.MKU66933 – niepubl.

¹⁸ Zob. wyr. WSA w Gdańsku z 20.08.2014 r., II SAB/Gd 76/14, Legalis nr 1058274; wyr. WSA w Poznaniu z 27.03.2015 r., II SAB/Po 5/15, Legalis nr 1272860.

¹⁹ Por. post. NSA z 24.03.1998 r., II SA 1155/97, Legalis nr 42152.

prawnym uzasadnione, ale rozumowanie sądu, które doprowadziło do takiego wniosku nie jest trafne. Pogląd, iż wystąpienie rzecznika do przedsiębiorcy stanowi akt deklaratoryjny, który dotyczy stwierdzenia obowiązku wynikającego z przepisu prawa, został wyrażony pierwotnie w czasie obowiązywania ustawy z 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym²⁰, która w art. 16 ust. 1 pkt 4 przewidywała skargę do sądu administracyjnego na inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące *przyznania, stwierdzenia albo uznania* uprawnienia lub obowiązku wynikających z przepisów prawa. Obecnie kwestię tę reguluje art. 3 § 2 pkt 4 ppsa, który nie powtarza dokładnie poprzedniej regulacji, lecz stanowi, że kontrolą sądów administracyjnych objęte są „inne niż określone w pkt 1–3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”. Przepis ten został zmieniony w 2015 r.²¹ w ten sposób, że wyłączono możliwość składania skarg na te akty i czynności, które podjęto w ramach postępowania administracyjnego określonego w k.p.a., postępowań określonych w dziale IV, V, i VI Ordynacji podatkowej oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy wymienionych ustaw. W piśmiennictwie wskazuje się, że zmiana brzmienia przepisu względem pierwotnej regulacji poprzez pominięcie określenia: „przyznanie”, „stwierdzenie” i „uznanie” rozszerzyła zakres kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne. Nowelizacja z 2015 r. wyłączyła zaś z zakresu regulacji akty i czynności podejmowane w toku postępowań sformalizowanych, przesuwając ich kontrolę w czasie, gdyż „w interesie skarżącego lepiej jest odczekać aż sprawa „dojrzeje” do rozpoznania przez sąd administracyjny”²². Tym bardziej więc istnieją przesłanki, by uznać, że występowanie rzecznika do przedsiębiorców mieści się w pojęciu aktu z zakresu administracji publicznej dotyczącego obowiązku wynikającego z przepisów prawa, o którym mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ppsa. Należy jednak jednocześnie stwierdzić, że tego rodzaju akt nie podlega kontroli sądów administracyjnych, gdyż przepisy uokik wprowadzają odrębną procedurę kontrolowania działań rzecznika w tym zakresie – nie przez sądy administracyjne, lecz przez organy ścigania i sąd karny w ramach postępowań toczących się w związku z wykroczeniem z art. 114 uokik, polegającym na nieudzieleniu rzecznikowi informacji. Sposób pozyskiwania przez rzecznika konsumentów informacji na podstawie art. 42 ust. 2 pkt 3 uokik jest analogiczny do przypadku Prezesa UOKiK, który korzysta w tym zakresie z uprawnień określonych w art. 50 ust. 1 uokik. Podobnie jak w przypadku Prezesa UOKiK, trzeba też uznać, że kontrola sposobu korzystania z tego uprawnienia może odbyć się dopiero na etapie po nałożeniu na przedsiębiorcę sankcji za nieudzielenie informacji (Modzelewska-Wąchal, 2002, s. 222²³). Dopuszczenie możliwości kwestionowania działań rzecznika na wcześniejszym etapie mogłoby w praktyce sparaliżować pracę rzecznika, a przede wszystkim byłoby sprzeczne z celowością wykładnią art. 3 § 2 pkt 4 ppsa (przepis przewiduje, że kontrola aktów i czynności podjętych w postępowaniu administracyjnym ma następować dopiero po jego zakończeniu) i bezprzedmiotowe, gdyż sądy administracyjne nie są uprawnione do badania słuszności, racjonalności czy celowości

²⁰ Dz. U. 1995 Nr 74, poz. 368, ze zm. – ustawa uchylona z dniem 1.01.2004 r.

²¹ Nowelizacja dokonana ustawą z 9.04.2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2015, poz. 658).

²² Szerokie omówienie nowelizacji, zob. Kabat, 2021, komentarz do art. 3, teza 23–25, a także przedstawiony przez Prezydenta RP projekt ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – druk sejmowy nr 1633. Pozyskano z: <https://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1633> (07.01.2022).

²³ Pogląd ten podtrzymali następnie m.in. Banasiński i Piontek, 2009, komentarz do art. 50, pkt 3; Kohutek, 2014, s. 780; Krüger, 2014, s. 784. Por. także uzasadnienie wyr. Sądu Antymonopolowego z 16.12.1998 r., XVII AmA 62/98, Legalis nr 46604, w którym sąd wskazał, że ocena czy żądane materiały są wystarczające dla realizacji ustawowych zadań Prezesa UOKiK, czy też nie, należy zasadniczo do tego organu, nie zaś przedsiębiorcy. Podobnie w wyr. SN z 2.12.2008 r., III SK 15/08, Legalis nr 212549 oraz wyr. SA w Warszawie z 17.05.2016 r., VI ACa 630/15, Legalis 2123321. Zob. także Bernatt, 2011, s. 184, który wskazuje, że przedsiębiorcy nie mogą kwestionować zakresu żądanych przez organ informacji.

działań podejmowanych przez organy administracji²⁴. Rzecznika konsumentów należy uznawać za organ niezawisły, który autonomicznie decyduje o tym, do kogo skieruje wystąpienie i w jakim zakresie. Na marginesie można zauważyć, że postrzeganie występowania przez rzecznika do przedsiębiorców jako aktu o charakterze jednostronnym i władczym budziłoby z pewnością mniej kontrowersji w sytuacji, gdyby doszło do zmiany przepisów polegającej na uchyleniu art. 114 uokik i przyznaniu rzecznikowi konsumentów, na zasadzie analogii z Prezesem UOKiK (art. 106 ust. 2 pkt 2 uokik), prawa do wydawania decyzji administracyjnej nakładającej karę pieniężną za nieudzielenie mu przez przedsiębiorcę informacji. W takiej sytuacji byłoby oczywiste, że wystąpienia rzecznika będą podlegać kontroli sądów administracyjnych w ramach skarg od decyzji nakładających karę pieniężną za nieudzielenie informacji²⁵. W przypadku takiej zmiany legislacyjnej badanie działalności rzecznika konsumentów przez sądy administracyjne byłoby podobne jak w przypadku Rzecznika Finansowego. Sądy administracyjne uznają brak swojej kompetencji do badania działań niewładczych tego Rzecznika polegających na rozpatrywaniu spraw klientów²⁶, jednak kontroli tych sądów podlegają działania władcze tego Rzecznika polegające na nakładaniu w drodze decyzji administracyjnej kar finansowych za nieudzielenie mu informacji²⁷. Co istotne, rozdzielenie przez sądy administracyjne możliwości kontrolowania różnych form działania tego Rzecznika nie skłoniło ich do stwierdzenia, że nie posiada on statusu organu administracji publicznej²⁸.

Innymi zadaniami podejmowanymi przez rzecznika, które nie zostały dokładnie przeanalizowane przez NSA są: pełnienie funkcji oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów; wytaczanie lub wstępowanie do procesów cywilnych (ewentualnie składanie w takich postępowaniach tzw. istotnych poglądów); składanie wniosków o wydanie decyzji stwierdzającej wygaśnięcie prawa ochronnego na znak towarowy; składanie zawiadomień do Prezesa UOKiK oraz składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów. Realizacja tych zadań w istocie nie wiąże się z załatwianiem spraw administracyjnych, lecz z inicjowaniem pewnych procedur, które mają służyć kontroli lub ochronie praworządności. Pełnienie przez rzecznika konsumentów funkcji oskarżyciela publicznego w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów ma charakter władczy, zwłaszcza gdy weźmie się pod uwagę, że rzecznik konsumentów jako oskarżyciel publiczny ma prawo przeprowadzania czynności wyjaśniających (*argumentum a maiori ad minus* z art. 57 § 2 i 4 ustawy z 24 sierpnia 2001 r. – Kodeks postępowania w sprawach o wykroczenia²⁹). Po przeprowadzeniu takiego postępowania rzecznik może złożyć do sądu wniosek o ukaranie, który inicjuje postępowanie sądowe w sprawie o wykroczenie. Wniosek rzecznika konsumentów o wydanie decyzji stwierdzającej wygaśnięcie prawa ochronnego na znak towarowy

²⁴ W tym zakresie zob. przykładowo wyroki NSA z 30.05.2005 r., OSK 1497/04, Legalis 90366, WSA w Białymstoku z 11.08.2011 r., II SA/Bk 347/11, Legalis nr 422137, WSA w Krakowie z 5.10.2011 r., II SA/Kr 430/11, Legalis nr 414890, gdzie podkreśla się, że wyłącznym kryterium kontroli sprawowanej przez sąd administracyjny jest legalność. Odmienne nt. zakresu dopuszczalności badania przez sąd administracyjny wezwań rzecznika do przedsiębiorcy wypowiedział M. Radwański (2016, s. 831), który wskazuje, że w jego ocenie sąd administracyjny władny byłby dokonać kontroli wezwania, ale jedynie w zakresie „czy rzecznik skierował wezwanie do przedsiębiorcy w sprawie konsumenckiej”.

²⁵ Powyższe przy założeniu, że zmiana legislacyjna dotyczyłaby tylko formy nakładania sankcji, a nie sądu dokonującego kontroli decyzji. Trzeba mieć na uwadze, że przy zastosowaniu pełnej analogii do rozwiązań legislacyjnych dotyczących Prezesa UOKiK, kontrola decyzji wydawanych przez rzeczników konsumentów należałaby do Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, a nie do sądów administracyjnych.

²⁶ Tak WSA w Warszawie w post. z 27.12.20217 r., IV SAB/Wa 313/17, Lex nr 2428476 i z 4.02.2019 r., IV SAB/Wa 563/18, Legalis nr 2237557.

²⁷ Zob. wyr. WSA w Warszawie z 30.01.2020 r., VII SA/Wa 2282/19, Legalis nr 2515821.

²⁸ W wyr. WSA w Warszawie z 30.01.2020 r., VII SA/Wa 2282/19, Legalis nr 2515821 sąd wyraźnie nazywa go organem.

²⁹ T.j. Dz. U. 2021, poz. 457.

uruchamia postępowanie sporne przed Urzędem Patentowym, które kończy się wydaniem przez ten urząd decyzji administracyjnej (zob. art. 255 i art. 255⁷ – Prawa własności przemysłowej)³⁰. Powództwa wytaczane przez rzecznika konsumentów na rzecz konsumentów albo w interesie publicznym inicjują sądowe postępowanie cywilne. Zawiadomienia składane przez rzecznika konsumentów Prezesowi UOKiK mogą być podstawą wszczęcia przez ten organ odpowiednich postępowań administracyjnych mających na celu ochronę interesu publicznego. Korzystanie przez rzecznika konsumentów z uprawnienia do złożenia wniosku w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów służy objęciu ochroną prawną konsumentów poprzez ustanowienie odpowiednich regulacji prawnych. Wskazane zadania rzecznika konsumentów pozwalają postrzegać go jako szczególny organ – organ ochrony prawnej³¹.

6. Status rzecznika konsumentów w świetle wykładni systemowej

Oceniając status rzecznika konsumentów należy ponadto wziąć pod uwagę status prawny innych rzeczników działających w kraju. Status organu posiadają:

- Rzecznik Praw Obywatelskich (art. 208–212 Konstytucji RP³²), który jest konstytucyjnym organem ochrony prawnej³³;
- Rzecznik Praw Dziecka (art. 72 ust. 4 Konstytucji), który jest konstytucyjnym organem ochrony prawnej (Bodio i in., 2016, s. 488 i n.; także Żukowski, 2014, s. 873);
- Rzecznik Praw Pacjenta (art. 42 ust. 1 ustawy z 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta³⁴), który jest centralnym organem administracji rządowej i jednocześnie organem ochrony prawnej (Bodio i in., 2016, s. 495 i n.);
- Rzecznik Finansowy, który jest organem administracji publicznej (Chołodecki i Strzelbicki, 2017, s. 51; zob. także wyr. WSA w Warszawie z 30.01.2020 r., VII SA/Wa 2282/19, Legalis nr 2515821) i jednocześnie organem ochrony prawnej (Bodio i in., 2016, s. 493),
- Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, który jest organem ochrony prawnej³⁵.

Przyjęcie, w ślad za postanowieniem NSA, że rzecznik konsumentów nie ma statusu organu (a jedynie jest pracownikiem samorządowym) umniejszałoby zatem jego rolę względem innych rzeczników działających w kraju, w szczególności względem rzecznika zajmującego się ochroną praw przedsiębiorców. Należy mieć przy tym na uwadze, że rzecznik konsumentów nie działa w trybie ustawy z 23 września 2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich³⁶, a jego zadania i kompetencje są daleko szersze i odmienne niż rzeczników działających w trybie

³⁰ Zgodnie z art. 256 Prawa własności przemysłowej do postępowania spornego przed Urzędem Patentowym w sprawach nieuregulowanych tą ustawą stosuje się odpowiednio przepisy k.p.a.

³¹ Szerzej nt. pojęcia organu ochrony prawnej zob. Włodyka, 1975, s. 24 i n., a także Bodio i in., 2016, s. 23 i n.

³² Konstytucja z 2.04.1997 r., Dz. U. Nr 78, poz. 483.

³³ Instytucja ta jest uregulowana w dziale IX Konstytucji „Organy kontroli państwowej i ochrony prawa”. Niektórzy autorzy zaliczają go wyłącznie do organów ochrony prawnej (pomocy prawnej) – tak Bodio i in., 2016, s. 484. Co istotne, w przypadku Rzecznika Praw Obywatelskich sądy administracyjne uznają, że nie jest on organem administracji publicznej, tylko samodzielnym konstytucyjnym organem ochrony prawa i w swoich działaniach jest niezawisły, a także, że czynności podejmowane przez niego na podstawie art. 11 ustawy z 15.07.1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz. U. 2020, poz. 627) nie są czynnościami z zakresu administracji publicznej – zob. post. NSA z 17.05.2007 r., I OSK 1791/06, Legalis nr 2230580 i post. WSA w Warszawie z 16.03.2021 r., VII SAB/ 374/20, Legalis nr 2552769.

³⁴ T.j. Dz. U. 2020, poz. 849.

³⁵ Por. P. Ruczkowski, który uznaje tego rzecznika za „niezależny organ państwowy (instytucję państwową), stający na straży praw małych i średnich przedsiębiorców” (Ruczkowski, 2019, komentarz do art. 1, pkt 3). P. Lissoń wskazuje jednak, że rzecznik ten jest organem hybrydowym, łączącym w sobie cechy wyspecjalizowanego ombudsmana i organu administracji rządowej (Lissoń, 2018, s. 70).

³⁶ Dz. U. 2016, poz. 1823.

tej ustawy, tj. Rzecznika Praw Pasażerów Kolei³⁷ i Rzecznika Pasażerów przy Urzędzie Lotnictwa Cywilnego³⁸.

Analizując status prawny Rzecznika Praw Dziecka, Rzecznika Finansowego, Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów, należy stwierdzić, że mankamentem przyjętych rozwiązań ustawowych jest brak wyraźnie określonego statusu prawnego tych instytucji. Jak wynika z komentowanego postanowienia NSA, dotychczasowe regulacje uokik w zakresie rzecznika konsumentów nie dają jasnego komunikatu czy rzecznik jest organem, czy nie jest, a jeśli jest, to jakim. *De lege ferenda* należy zatem postulować zmianę przepisów co najmniej poprzez wyraźne przyznanie rzecznikowi konsumentów w przepisach uokik statusu szczególnego rodzaju organu powiatu – organu ochrony prawnej. Docelowo zaś zasadne byłoby nadanie rzecznikowi konsumentów, a także innym rzecznikom działającym w kraju, statusu organów ochrony prawa w Konstytucji RP.

7. Podsumowanie

Reasumując – analizując zadania przypisane rzecznikowi konsumentów i charakter podejmowanych przez niego działań należy przyjąć, że rzecznik konsumentów jest organem, który nie jest jednolity. Jest to organ hybrydowy, który łączy w sobie cechy zarówno organu administracji – organu powiatu, którego istnienie wynika z przepisów uokik, jak i organu ochrony prawnej. Wykonuje zadania, które mają na celu zarówno kontrolę i ochronę praworządności – w tym zakresie jest reprezentantem interesu ogółu konsumentów, jak i ochronę indywidualnych interesów konsumentów poprzez udzielanie im pomocy prawnej. Ponadto wykonuje zadania edukacyjno-informacyjne. Wykonywanie przez rzecznika zadań, takich jak poradnictwo prawne i edukacja konsumentcka można uznać za czynności faktyczne stanowiące działalność społeczno-organizatorską administracji, a zatem niewładczą formę działania administracji (por. Jaworska-Dębska, 2019, s. 589), która nie podlega kontroli sądów administracyjnych. Wykonywanie przez rzecznika zadania polegającego na występowaniu do przedsiębiorców można uznać za akt administracyjny, czyli władczą formę działania administracji, która jednak nie podlega kontroli sądów administracyjnych, ponieważ ustawodawca przewidział w tym zakresie inną procedurę. Inicjowanie przez rzecznika postępowań cywilnych, administracyjnych i karnych to działania polegające na uruchamianiu odpowiednich procedur w celu kontroli lub przywrócenia stanu zgodnego z prawem, a zatem działania typowe dla organu ochrony prawa. Podobnie należy ocenić działanie rzecznika polegające na składaniu wniosków w sprawie stanowienia lub zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony konsumentów, gdyż ma ono na celu udzielenie ochrony prawnej. Z tych względów glosowane postanowienie NSA należy uznać za nietrafne w części, w jakiej odnosi się do statusu prawnego rzecznika konsumentów i oceny charakteru prawnego wszystkich podejmowanych przez niego działań.

³⁷ Działalność tego rzecznika regulują art.16a–16g ustawy z 28.03.2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz. U. 2021, poz. 1984) i Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 25.04.2017 r. w sprawie organizacji instytucji Rzecznika Praw Pasażera Kolei oraz postępowania w sprawie pozasądowego rozwiązywania sporów pasażerskich (Dz. U. 2017, poz. 893).

³⁸ Działalność tego rzecznika reguluje art. 205a ustawy z 3.07.2002 r. Prawo lotnicze (t.j. Dz. U. 2020, poz. 1970).

Bibliografia

- Banasiński, C., Piontek, E. (2009). *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów*. Warszawa: Wolters Kluwer Lex/el.
- Bernatt, M. (2011). *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniach przed organem ochrony konkurencji*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.
- Bodio, J., Borkowski, G. i Demendecki, T. (2016). *Ustrój organów ochrony prawnej. Część szczegółowa*. Wyd. 5. Warszawa: Wolters Kluwer
- Bunikowski, D. (2006). Powiatowy rzecznik konsumentów, *Jurysta*, (11).
- Chołodecki, M. i Strzelbicki, M. (2017). *Ustawa o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym. Komentarz*. Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo.
- Jaworska-Dębska, B. (2019). W M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Wyd. 7. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kania, S. (2001). Status prawny powiatowego rzecznika konsumentów. *Samorząd Terytorialny*, (5).
- Kabat, A. (2021). W B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat (red.), *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*. Wyd. 2. Warszawa: Wolters Kluwer Lex/el.
- Kasiński, M. (2019). W M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Wyd. 7. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kohutek, K. (2014). W K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Koroluk, S. i Powalowski, A. (2014). W T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, Komentarz*. Wyd. 2. Warszawa: C.H. Beck.
- Krüger, J. (2016). W A. Stawicki i E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Lis, W. (2018). Powiatowy rzecznik konsumentów – strażnik ochrony interesów i praw konsumentów czy organ o pozorowanych kompetencjach? W M. Zdyb, E. Kruk, G. Lubeńczuk (red.), *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*. Wyd. 1. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Lissoń, P. (2018). Rzecznik małych i średnich przedsiębiorców: ombudsman czy organ administracji rządowej. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, LXXX, zeszyt 4.
- Łętowska, E. (2001). *Ochrona niektórych praw konsumentów. Komentarz*. Wyd. 3. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Łętowska, E. (2002). *Prawo umów konsumenckich*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Materna, G. (2014). W T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, Komentarz*. Wyd. 2. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Modzelewska-Wąchal, E. (2002). *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Twigger
- Olejniczak-Szałowska, E. (2019). W M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Wyd. 7. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Radwański, M. (2016). W A. Stawicki i E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Ruczkowski, P. (2019). W L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Komentarz do ustawy o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców*. Warszawa: Wolters Kluwer Lex/el.
- Sieradzka, M. (2014). W K. Kohutek, M. Sieradzka, *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Stahl, M. (2011). W R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*. Tom 6. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck
- Stahl, M. (2019). W M. Stahl (red.), *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Wyd. 7. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Stawicki, A. i Stawicki, E. (2016). W A. Stawicki i E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Stefaniuk, M. (2009). W T. Skoczny, A. Jurkowska i D. Miąsik (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- UOKiK. (2014). Projekt Polityki konsumenckiej na lata 2014–2018. Warszawa: UOKiK. Pozyskano z: <https://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=14692>.
- Szuster, S. (2005). W K. Kohutek (red.), *Komentarz do ustawy z dnia 15.12.2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów*. Warszawa: Wolters Kluwer Lex/el.
- Włodyka, Z. (1975). *Ustrój organów ochrony prawnej*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Żukowski, Ł. (2014). *Rola Rzecznika Praw Dziecka w ochronie praw dzieci*. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Pozyskano z: [oai:repozytorium.uni.wroc.pl:53692](https://oai.repozytorium.uni.wroc.pl/53692) (07.01.2022).