

BARBARA PIASNA

POWSTANIE I ROZWÓJ INSTYTUCJONALNYCH FORM OCHRONY INTERESÓW KONSUMENTA W POLSCE LUDOWEJ

I. UWAGI WSTĘPNE

Problem ochrony i zabezpieczenia interesów konsumenta nabierał coraz większego znaczenia w miarę rozwoju i upowszechniania się produkcji towarowej. Pierwszą jednak zorganizowaną próbą ochrony interesów konsumenta była spółdzielczość spożywców powołana do życia w pierwszej połowie XIX w. Warunki gospodarcze i polityczne oraz same założenia przyjęte przez spółdzielców uniemożliwiły pełne zrealizowanie tej ochrony, przyczyniły się jednak do zmniejszenia wyzysku mas pracujących jako konsumentów przez kapitał handlowy.

W XIX w. ochroną interesów konsumentów zainteresowało się również państwo. Najwcześniej miało to miejsce w Anglii, gdzie w latach sześćdziesiątych państwo zajęło się ukróceniem zafałszowań pieczywa i napojów. Nieco później problemem tym zajęły się Stany Zjednoczone¹

Mimo jednak ustawodawczej działalności państwa kapitalistycznego w zakresie ochrony interesów konsumenta, działalność na niekorzyść konsumentów wzmaga się wraz z rozwojem rynku. W konsekwencji rozpoczynają się akcje różnych organizacji zawodowych i społecznych przeciwko jawnym i ukrytym formom naruszania interesów konsumenta. Szczególną rolę odegrały tutaj i ciągle jeszcze odgrywają działania związków zawodowych. W rezultacie często przyspieszano prawne zabezpieczenie przez państwo niektórych aspektów ochrony konsumenta, np. zabezpieczenie społeczeństwa przed produktami grożącymi zdrowiu, jawnymi metodami oszustwa, zafałszowaniu produktów, pobieraniu nadmiernej wysokiej cen².

¹ Pierwszy akt zabezpieczający interesy konsumenta wydano w Stanach Zjednoczonych w 1883 r. Dotyczył on określenia standardów herbaty (Tea Act), później wydano akty prawne ograniczające działanie cen monopolowych (Sherman Act). Patrz W. J. Bilkey, *Government and the Consumer Interest*, American Economics Review, 1957, vol. XLVII, nr 2.

² Szczegółową analizę rozwoju poczynań na rzecz ochrony konsumenta w krajach

W latach międzywojennych powstaje wiele różnych organizacji, których celem jest poprawa ochrony interesów konsumenta. Masowość tych organizacji doprowadziła do powstania tzw. ruchu konsumenckiego. Podstawową przyczyną tworzenia się zrzeszeń konsumenckich była próba znalezienia nowych skuteczniejszych form samoobrony przed stale wzrastającymi kosztami utrzymania. Zwolennicy tych zrzeszeń preferują w szczególności zorganizowanie ochrony, zwłaszcza przed uszczupleniem nominalnym i realnym tej siły nabywczej, którą rozporządzają niżej opłaceni pracownicy najemni, emeryci, osoby korzystające ze wsparcia i w ogóle z niskich dochodów stałych. Do głównych przyczyn tego uszczuplenia zaliczają wyższe ceny, okresowe zahamowania rozwoju gospodarczego, zaostrzenie polityki fiskalnej i niewłaściwe rozłożenie ciężarów przypadających stąd na różne grupy ludności³.

Obecnie ruch konsumencki obejmuje coraz szersze kręgi organizacji społecznych i organizacji wyspecjalizowanych mających na celu poprawę zabezpieczania interesów konsumenta. Rozwój tego ruchu doprowadził do powstania międzynarodowej centrali ruchu konsumenckiego pod nazwą IOCU (International Organization of Consumers Union), która od 1963 r. koordynuje prace organizacji konsumenckich z wielu krajów⁴.

W całym dotychczasowym rozwoju zabiegów mających na celu ochronę konsumenta można wyróżnić cztery okresy. W pierwszym okresie akcent położony był na zmniejszenie wyzysku i zrzucenie przez konsumenta swego rodzaju jarzma zależności feudalnej od pośrednika — kupca. W drugim okresie wzmaga się zainteresowanie czynnika państwowego sprawą ochrony konsumenta i powstaje pewien system zabezpieczenia, głównie od strony prawnej. W trzecim zaś konsument dąży do zdobycia środków oddziaływania na przedsiębiorstwa handlowe i przemysłowe. W czwartym wreszcie uczy się konsument, jak najekonomiczniej wydawać posiadane przez niego środki pieniężne. Spożywcza nie zna bowiem wszystkich towarów dostępnych na rynku, nie ma też czasu ani umiejętności porównania ich pod względem jakości i ceny. Nawet doświadczenie nabyte nie czyni go znawcą wszystkich artykułów, tym bardziej, że kupuje je w dowolnych ilościach, a w przypadku dóbr użytku trwałego — raz na kilka lat. Stąd też konieczność rozwoju odpowiedniej informacji i edukacji samego konsumenta, by jego środki nabywcze wydane zostały jak najracjonalniej.

Realizacja jednak wszystkich aspektów ochrony interesów konsumenta

kapitalistycznych przeprowadzają: Z. Zakrzewski, *Ochrona konsumenta w krajach kapitalistycznych*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1962, nr 3 oraz S. Sołtyśński, *Z problematyki ochrony konsumenta w angielskim prawie prywatnym*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, 1969 nr 1.

³ Patrz E. Wiszniewski, *Ochrona konsumenta w krajach kapitalistycznych*, Handel Wewnętrzny 1962, nr 6.

⁴ Por. E. Wiszniewski, *Wstęp do planowania konsumpcji*, Warszawa 1967, s. 151.

w gospodarce kapitalistycznej jest ograniczona. Wynika to bowiem z istoty kapitalistycznych stosunków produkcji, których podstawą jest prywatna własność. Stąd też wypracowanie skutecznych środków i metod ochrony konsumenta stanowi jeszcze ciągle trudny i nie do końca rozwiązany problem.

II. POTRZEBA ZABEZPIECZENIA INTERESÓW KONSUMENTA W WARUNKACH GOSPODARKI SOCJALISTYCZNEJ

Potrzeba zabezpieczenia interesów konsumenta w ustroju socjalistycznym wynika, najogólniej biorąc, z działania podstawowego prawa ekonomicznego socjalizmu. Realizacja wymagań wynikających z tego prawa nie jest łatwa w praktyce i niezbędne stają się tutaj odpowiednie środki i metody gwarantujące coraz pełniejszą ochronę konsumenta. Z faktu bowiem występowania w warunkach gospodarki socjalistycznej produkcji towarowej mogą i rzeczywiście powstają różnego rodzaju sprzeczności pomiędzy handlem a nabywcą⁵. Poszczególni sprzedawcy (przedsiębiorstwa handlowe) dążą bowiem do zbycia posiadanego towaru, który nie zawsze odpowiada potrzebom konsumenta. System bodźców materialnego zainteresowania może nawet skłaniać pracowników przedsiębiorstw handlowych do maksymalizacji sprzedaży bez specjalnej troski o interes konsumenta. Również poziom i zakres usługi handlowej może wywoływać sprzeczności pomiędzy nabywcą a sprzedawcą. Interesy konsumenta nie zawsze mogą się zbiegać z zaoferowanymi przez przedsiębiorstwo usługami handlowymi i ich poziomem. Sytuacja przedsiębiorstw handlowych, gwarantująca im formalną lub faktyczną wyłączność na danym rynku, sprzyja także powstaniu sprzeczności pomiędzy handlem i konsumentem.

Pewną okolicznością sprzyjającą do powstania tych sprzeczności może być również wzrost usamodzielnienia przedsiębiorstw⁶. Stworzenie szeregu bodźców ekonomicznych dla tych przedsiębiorstw i możliwość osiągnięcia zwiększonych korzyści przy dobrych wynikach finansowych powoduje często tendencję do osiągania pozytywnych wyników różnymi drogami, nie zawsze gwarantującymi interesy konsumentów. Może zaistnieć np. taka sytuacja, że przedsiębiorstwa nie chcą wykorzystywać przysługujących im uprawnień, byleby osiągnąć jak najlepsze własne rezultaty finansowe kosztem konsumenta. Przykładem może być istnie-

⁵ Patrz E. Wiszniewski, *Rola handlu w zabezpieczeniu materialnych interesów nabywcy*, Handel Wewnętrzny 1960, nr 4.

⁶ Wyrażnie wystąpiło to zjawisko np. na Węgrzech, po wprowadzeniu reformy gospodarczej. Pogoń przedsiębiorstw za zyskiem godziła często w interesy gospodarki narodowej i społeczeństwa. Stąd też trzeba być z góry przewidywać odpowiednie kontrole pod względem ścisłego przestrzegania społecznych zasad gospodarowania i ustalania cen. Patrz R. Łazarek, *W obronie konsumenta*, Życie Gospodarcze, 1971 nr 16, s. 10.

jący w przedsiębiorstwach handlowych fundusz na przeceny towarów, którego niewykorzystanie zwiększa zyski przedsiębiorstwa, ale powoduje straty u konsumenta.

Główną przyczyną jednak naruszania interesów konsumenta jest występowanie, szczególnie w początkowym okresie, rynku producenta-sprzedawcy. W tych warunkach konsument może być narażony na straty materialne, a zwłaszcza na niekorzystne dla niego wydatkowanie posiadanych środków pieniężnych. Okoliczności te mogą zmuszać konsumenta do nabywania towarów, które nie w pełni lub w sposób niewłaściwy zaspokajają jego potrzeby. Prowadzą nieraz do naruszania obowiązujących cen w formie „dopłat” dla sprzedawcy za sprzedaż bardziej atrakcyjnego towaru. Z drugiej strony, istniejące warunki w ramach rynku producenta-sprzedawcy sprzyjają powstawaniu spekulacji, różnego rodzaju oszustw i innej przestępczej działalności na niekorzyść konsumenta.

W warunkach rynku producenta-isprzedawcy trudności nabycia towarów powodują, że konsument nieraz świadomie działa na swoją szkodę i ukrywa przestępstwa sprzedawcy stając się niejako jego sprzymierzeńcem i działając wbrew istniejącym przepisom.

W ten sposób powstaje cały szereg naruszeń interesów konsumenta prowadzących w ostateczności do uszczuplenia jego udziału w części dochodu narodowego przeznaczonego do spożycia⁷. Naruszenie to, nie wchodząc w charakter tych działań, wynika głównie ze sprzedaży towarów złej jakości (nie mającej odbicia w cenie towaru), sprzedaży konsumentom mniejszej ilości towarów od żądanej i opłaconej według obowiązujących cen (nierzetelna miara lub waga towarów), pobieranie za towary wyższych cen od obowiązujących (nie wchodzimy natomiast w oddzielny problem oceny prawidłowości istniejącego systemu cen), sprzedaży towarów gatunków niższych według cen przewidzianych dla gatunków wyższych, nieprawidłowego obliczania należności za poszczególne artykuły i za całą transakcję. Działania tego typu, niezależnie od tego, czy zostały dokonane świadomie (umyślnie), czy też nieświadomie (nieumyślnie), powodują powstanie pewnych strat u indywidualnego nabywcy⁸.

W tej sytuacji powstaje w warunkach gospodarki socjalistycznej również obiektywna potrzeba zabezpieczenia materialnych interesów konsumenta. Zabezpieczenie to jest realizowane przez różne podmioty gospodarowania i w różnych formach. W rezultacie uruchamiany jest cały system zabezpieczenia konsumenta przed ponoszeniem strat materialnych, co wynika z różnorodności i złożoności interesów konsumenta, jak też z różnorodności popełnianych przestępstw.

⁷ Par. M. Egean, *Ochrona interesów konsumenta w handlu detalicznym*, Roczniki IHW, 1967 nr 4.

⁸ Por. H. Wojnar, *Niektóre sposoby działania na szkodę konsumentów formą zaburzenia mienia społecznego*, Państwo i prawo, 1964 nr 8-9; L. Troszczyńska, *O naruszeniu interesów konsumenta*, Opracowania i Materiały IHW, Warszawa 1963, nr 17,

Cechą charakterystyczną zabezpieczania interesów konsumenta w naszym kraju jest przejęcie całej działalności w tym zakresie przez państwo, które powołuje odpowiednie instytucje kontrolne, doskonali środki i metody zabezpieczające interesy konsumentów, W tym też celu państwo socjalistyczne powołuje komisje do walki ze spekulacją i nadużyciami, instytucje kontroli jakości, Państwową Inspekcję Handlową itp. Państwo wydaje szereg przepisów prawnych mających na celu zabezpieczenie materialnych interesów konsumenta.

W dużej mierze także z inicjatywy organów władzy państwowej organizowane są specjalne akcje i podejmowane są ciągłe prace w tym zakresie przez związki zawodowe i różne inne organizacje społeczne.

III. PRZESŁANKI POWSTAWANIA PIERWSZYCH INSTYTUCJI OCHRONY KONSUMENTA W POLSCE LUDOWEJ

Warunki ekonomiczne, w jakich po drugiej wojnie światowej organizowało się nasze państwo, były niezwykle ciężkie. W wyniszczonym i ograbionym przez okupanta kraju brak było przede wszystkim towarów, których nie mógł dostarczyć bardzo zniszczony przemysł. Wystarczy powiedzieć, że produkcja podstawowych artykułów wynosiła w czerwcu 1945 r. 39% produkcji czerwca 1938 r.⁹ W tych warunkach głównym zadaniem było zaopatrzenie ludności, które rozwiązywano z jednej strony wprowadzeniem świadczeń rzeczowych rolnictwa na rzecz państwa oraz zwiększonym importem artykułów konsumpcyjnych, z drugiej zaś strony stworzeniem systemu zaopatrzenia kartkowego i zbiorowego.

W okresie lat 1945- 1946 znacjonalizowano cały wielki i średni przemysł, transport oraz banki. Pozwoliło to państwu bardziej skutecznie wpływać na sytuację rynkową oddziałując w tym czasie na rynek wewnętrzny, na zaopatrzenie ludności głównie poprzez przydziały reglamentowane i tzw. „fundusz aprowizacyjny”.

Z warunków ekonomicznych tego okresu wynikała dla państwa konieczność dopuszczenia z jednej strony prywatnego obrotu towarowego¹⁰, a nawet -zachowania- handlu kapitalistycznego, z drugiej strony jak najszybszej rozbudowy i rozwoju handlu socjalistycznego. W pierwszym okresie państwo zmierzało przede wszystkim do całkowitego opanowania szczebla zbytu, a potem do stopniowego opanowania szczebla hurtu. Poprzez przyjęcie przez państwo handlu hurtowego uzyskano większe zabezpieczenie interesów konsumenta. W tym okresie bowiem (lata 1945 - - 1947) nagminnie występowały — w wyniku niedostatecznej masy towarowej i braku stabilizacji cen — objawy spekulacji, wielkie zyski sek-

⁹ Rocznik Statystyczny GUS 1947, s. 2.

¹⁰ Ustawa z dn. 3 I 1946 o zakładaniu nowych przedsiębiorstw i popieraniu prywatnej inicjatywy w przemyśle i handlu (Dz. U. 1946, nr 3, poz. 18).

tora prywatnego i w konsekwencji następował niewłaściwy podział dochodu narodowego oraz naruszanie interesów konsumentów. Dlatego też przyjmowanie przez państwo handlu hurtowego przebiegało w szybkim tempie. Już bowiem w 1947 r. obroty hurtu uspołecznionego wynosiły 84% ogólnych obrotów handlu hurtowego, a w 1949 r. stanowiły już 98% całości transakcji hurtowych.

Nieco inaczej w okresie początków Polski Ludowej kształtowała się sytuacja na odcinku uspołecznionego handlu detalicznego. Start detalicznych jednostek handlu socjalistycznego, a w szczególności państwowego, był trudniejszy niż w jednostek hurtowych. W 1946 r. przewaga ilościowa detalicznego handlu prywatnego nad handlem uspołecznionym była prawie 10-krotna (uspołeczniony — 16 834 punktów sprzedaży, prywatny — 156 860), a udział detalicznego handlu państwowego w globalnych obrotach detalu wynosił zaledwie 1%. W tych warunkach państwo, aby pełniej zabezpieczyć interesy konsumentów, podjęło szereg środków natury organizacyjnej, ekonomicznej, jak i represyjnej. Między innymi ustalono maksymalne ceny na szereg artykułów¹¹, wysokość dopuszczalnej marży detalicznej, zaostrzono kontrolę, jak również wydano odpowiednie przepisy prawne, nakładające wysokie kary na spekulantów¹² oraz zobowiązujące kupców do posiadania odpowiedniej koncesji. Rozpoczął się tzw. „okres bitwy o handel”, którego rezultatem było szybkie tempo rozwoju ilościowego sieci handlu uspołecznionego i tym samym wzrost jego udziału w ogólnych obrotach. W konsekwencji udział obrotów handlu socjalistycznego w całości obrotów detalicznych wzrósł z 20% w 1947 r. do 96% w 1953 r.¹³

Mimo tych istotnych zmian organizacje handlowe nie zawsze spełniały swoje funkcje właściwie, nie potrafiły zabezpieczyć w sposób dostateczny interesów konsumentów oraz majątek społeczny przed szkodliwym działaniem niektórych ogniw handlu detalicznego. Na tym tle zaistniała konieczność zorganizowania skutecznej i efektywnej kontroli państwowej i społecznej, która by czuwała nad prawidłowością obrotu towarowego, zabezpieczała mienie społeczne, egzekwowała wykonanie zadań przez organizacje handlowe pod względem rzetelności, celowości i gospodarności i zwalczała wszelkie nadużycia na szkodę konsumentów.

IV. ROZWÓJ INSTYTUCJI KONTROLNYCH W ZAKRESIE OCHRONY KONSUMENTÓW

W pierwszym okresie organizowania aparatu handlowego na nowych zasadach i jego kontroli, brakowało wypracowanych form organizacyj-

¹¹ Rozporządzenie Min. Przemysłu i Handlu z 20 IX 1947 (Dz. U. 1947, nr 65, poz. 396).

¹² Ustawa z dn. 2 VI 1947 o zwalczaniu drożyzny i nadmiernych zysków w obrocie handlowym (Dz. U. nr 43, poz. 218).

¹³ Rocznik Statystyczny GUS 1964, s. 303.

nych i metod działania oraz doświadczonych kadr. Stąd też sprawa kontroli handlu i prawidłowości obrotu towarowego należała równocześnie do wielu organów. Główny w tym okresie organ kontroli — Biuro Kontroli przy Radzie Państwa, a potem Najwyższa Izba Kontroli¹⁴, powołana była głównie do przestrzegania legalności, rzetelności, gospodarności i celowości w działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej kontrolowanych jednostek. Dbały one również o realizację wytycznych polityki państwa w zakresie ochrony interesów konsumenta. W uprawnieniach tych jednostek mieściła się zatem, obok wielu innych czynności, także kontrola handlu wewnętrznego. Trudność tkwiła w tym, że tak obszerny zakres przedmiotowy w praktyce prowadził do bardzo pobieżnego i sporadycznego zajmowania się dziedziną handlu, a obrotu detalicznego w szczególności. Z tych też względów organ ten nie mógł i faktycznie nie odegrał poważniejszej roli w zakresie kontroli obrotu towarowego i zabezpieczenia interesów konsumenta.

Oprócz tego naczelnego organu kontrolnego, już wcześniej powołano Komisję Specjalną do Walki z Nadużyciami i Szkodnictwem Gospodarczym¹⁵, której zadaniem była, między innymi, kontrola handlu i ochrona interesów konsumenta w szerokim tego słowa znaczeniu. Jak wskazuje sama nazwa, organ ten powołany został do „[...] wykrywania i ścigania przestępstw gospodarczych, godzących w interes życia gospodarczego lub społecznego państwa, a zwłaszcza przywłaszczania, grabieży mienia publicznego, korupcji, łapownictwa, spekulacji i tzw. szabrownictwa Í[...]”¹⁶.

Komisja Specjalna była organem kontroli państwowej wewnętrznej, a nadto wyposażona była w dodatkowe pełnomocnictwa ścigania przestępstw gospodarczych, w tym również na odcinku obrotu towarowego, jak również orzekania kar za te przestępstwa. Kontrola ta miała więc charakter wyraźnie doraźny, represyjny, istniejący tylko w warunkach rewolucyjnych przemian, w których szybkość działania miała obezwładnić szczególnie jaskrawą spekulację powojenną¹⁷.

W okresie ustabilizowania się stosunków politycznych i gospodar-

¹⁴ NIK powołany został uchwałą konstytucyjną z 19 II 1947, tak zwaną „Notą Konstytucyjną” (Dz. U. nr 18, poz. 71) i wprowadzoną w życie ustawą z 9 III 1949 o kontroli państwowej (Dz. U. nr 13, poz. 74). Do tego czasu analogiczne funkcje spełniało Biuro Kontroli powołane na podstawie art. 16 ustawy z 11 IX 1944 o organizacji i zakresie działania rad narodowych (Dz. U. 1946 nr 3, poz. 26).

¹⁵ Dekret z 16 II 1945 (Dz. U. nr 53, poz. 302, z późniejszymi zmianami). Organizację wewnętrzną, sposób urzędowania i tryb postępowania Komisji regulowało rozporządzenie Rady Państwa z 18 VI 1947 (Dz. U. nr 47, poz. 244) zmienione rozporządzeniem Rady Państwa z 12 X 1950 (Dz. U. nr 47, poz. 429).

¹⁶ Art. 1 cytowanego wyżej dekretu.

¹⁷ Przesłankami wyjściowymi powołania Komisji Specjalnej był art. 3 i część II dekretu PKWN z 25 X 1944 o zwalczaniu spekulacji wojennej (Dz. U. nr 9, poz. 49).

czych i w związku z tym opadnięcia fali spekulacyjnej, Komisja Specjalna uległa reorganizacji, tracąc kompetencje kontrolne i przekształciła się w organ orzekający, a w końcu została — w 1954 r. — całkowicie rozwiązana.

Obok tych dwóch jednostek kontrolnych, istniała w tym okresie również kontrola społeczna; jej organami były społeczne komisje kontroli cen¹⁸ działające w organizacyjnym powiązaniu z aparatem rad narodowych. Głównym zadaniem tych komisji była kontrola placówek handlu detalicznego i drobnej wytwórczości w zakresie prawidłowości stosowanych cen i miar oraz przestrzegania cenników. W praktyce jednak komisje te nie odegrały poważniejszej roli w zakresie ochrony interesów konsumenta z uwagi na trudności organizacyjne w doborze fachowo przygotowanych członków i dużą fluktuację osobową. Rychło też zostały one rozwiązane.

W tych warunkach kontrola rynku wewnętrznego i zabezpieczenia interesów konsumenta w tym czasie w praktyce spoczywała na Milicji Obywatelskiej, kontroli wewnętrznej resortów, mającej raczej charakter rewizji niż wszechstronnej inspekcji. Dotyczy to również kontroli finansowej stosowanej przez Ochronę Skarbową nastawioną głównie na wykrywanie oszustw i nadużyć na szkodę Skarbu Państwa, a nie na rzecz konsumentów.

Pierwszym organem fachowym, który w swych założeniach miał mieć charakter inspekcji obrotu towarowego, był Departament Kontroli Ministerstwa Handlu Wewnętrznego, powstały w 1949 r. Struktura organizacyjna Departamentu Kontroli przewidywała system biur, inspektoratów i ekspozytur, związanych bezpośrednio z jednostkami organizacyjnymi Ministerstwa i przedsiębiorstw.

System organizacyjny Departamentu Kontroli mimo istotnych wad polegających na nadmiernie rozdrobnionych agendach, w dodatku ściśle przywiązanych do jednostek organizacyjnych Ministerstwa i podległych mu urzędów i przedsiębiorstw, w zasadzie okazał się rozwiązaniem odpowiadającym potrzebom ochrony interesów konsumentów. W praktyce zjawily się właściwe tendencje rozwojowe, które doprowadziły do skryształizowania się koncepcji organu kontroli wyspecjalizowanej. Tendencje te przejawily się przede wszystkim na szczeblu wojewódzkim w postaci powoływania oddziałów inspekcji i ochrony rynku przy wojewódzkich wydziałach handlu rad narodowych. W ramach tych oddziałów dodatkowo jeszcze wydzielone zostały referaty młyńsko-piekarnicze. Wyodrębnienie się tych ogniw organizacyjnych na drodze prawnej usankcjonowane zostało odpowiednią uchwałą Rady Ministrów¹⁹.

¹⁸ Rozporządzenie Rady Państwa z 13 VI 1947 r. w sprawie powołania i organizacji społecznej Komisji Kontroli Cen (Dz. U. z 1950, nr 44, poz. 288). Formą organizacyjną działania tych komisji były tzw. trójki kontrolne.

¹⁹ Uchwała Rady Ministrów z 10 VI 1950 — instrukcja nr 8 w sprawie organi-

Wyodrębnienie to stało się bezpośrednim etapem przejściowym do utworzenia Państwowej Inspekcji Handlowej. Z chwilą powołania PIH²⁰ oddziały inspekcji i ochrony rynku oraz referaty młyńsko-piekarnicze przy wojewódzkich radach narodowych uległy likwidacji, a kompetencje tych organów przejęła Państwowa Inspekcja Handlowa.

V. PAŃSTWOWA INSPEKCJA HANDLOWA JAKO PODSTAWOWA INSTYTUCJA POWOŁANA DO OCHRONY INTERESÓW KONSUMENTA

Do podstawowych zadań Państwowej Inspekcji Handlowej należała w szczególności ochrona interesów konsumentów przez zwalczanie spekulacji, kontrolowanie przestrzegania cen w jednostkach handlowych i kontrolowanie rzetelności stosowanych miar i wag²¹. Głównym terenem działania kontrolnego były placówki detaliczne i zakłady żywienia zbiorowego, których poziom pracy w tym czasie był bardzo niski. Natomiast inspekcja hurtu, zarządów przedsiębiorstw i ich komórek zajmujących się organizowaniem obrotu towarowego oraz zakładów produkcyjnych w ogóle nie była przewidziana. Problematyką tą zajął się PIH dopiero w latach późniejszych²². W swoich założeniach PIH był w pierwszym okresie swego istnienia organem kontroli państwowej na szczeblu detalu, kontroli wnikliwej, obejmującej całą złożoną problematykę tego szczebla, ale równocześnie zawężonej przedmiotowo, nie uwzględniającej powiązań detalu z jednostkami obrotu towarowego szczebli wyższych.

Dopiero w 1958 r. nastąpiła zmiana zakresu działania PIH²³, przed którą jako naczelnne zadania wysunięto:

zacji wewnętrznej etatów wydziałów prezydów rad narodowych (Monitor Polski nr A-79, poz. 814).

²⁰ Dekret z 21 IX 1950 o Państwowej Inspekcji Handlowej (Dz. U. nr 44, poz. 396).

²¹ Realizacja tych zadań miała być zabezpieczona poprzez inspekcję uspołecznionej i prywatnej sieci handlu detalicznego oraz żywienia zbiorowego pod względem, ilościowego i asortymentowego zaopatrzenia; inspekcję jakości towarów sprzedawanych w sieci handlowej oraz stosowanych receptur w zakładach żywienia zbiorowego; inspekcję dystrybucji masy towarowej; inspekcję magazynowania i transportowania towarów; kontrolowanie prawidłowości sprzętu wagowo-mierniczego oraz terminów legalizacji miar i wag; sprawdzanie książek życzeń i zażeń oraz sposobu załatwiania zażeń; inspekcję ochrony mienia socjalistycznego w placówkach obrotu towarowego; badania laboratoryjne jakości artykułów stanowiących przedmiot wewnętrzny obrotu towarowego i prowadzenie w tym celu laboratoriów; powoływanie rzeczoznawców w zakresie technologii artykułów stanowiących przedmiot wewnętrznego obrotu towarowego oraz probierców wagowych i klasyfikatorów branżowych; orzekanie o zniszczeniu lub oddaniu przerobu artykułów zepsutych znajdujących się w obrocie itp.

²² *Inspekcje w placówkach handlowych i zakładach żywienia zbiorowego*, Warszawa 1955, s. 13.

²³ Ministerstwo Handlu Wewnętrznego — Państwowa Inspekcja Handlowa. XX-lecie działalności PIH, Biuletyn nr 70, Warszawa 1970.

— ochronę mienia społecznego i interesów konsumentów przez zwalczanie spekulacji i nadużyć w obrocie towarowym oraz działalności usługowej;

— kontrolę jakości towarów przeznaczonych do zaopatrzenia handlu, przemysłu gastronomicznego i znajdujących się w sieci handlowej przedsiębiorstw usługowych;

— czuwanie nad przestrzeganiem przepisów obowiązujących w obrocie handlowym i przy świadczeniu usług²⁴ na rzecz konsumentów i jednostek uspołecznionych.

Sprecyzowanie celów i zadań PIH nałożyło na ten organ ustawy obowiązek zorganizowania wszechstronnego systemu działania, obejmującego nie tylko detal i hurt, lecz również zarządy i dyrekcje przedsiębiorstw, a nawet zakłady produkcyjne w zakresie jakości towarów i obrotu towarowego, nadto zwalczanie spekulacji i nadużyć, a więc części przestępstw naruszających interesy konsumentów. Wyposażenie PIH także w dodatkowe prawo i obowiązek prowadzenia dochodzeń w przypadkach ujawnienia przestępstw²⁵ przeistoczyło ten organ z wyłącznie kontrolnego w kontrolino-dochodzeniowy.

Zgodnie z ustawą o PIH, działaniu inspekcyjnemu poddane są z mocy prawa przedsiębiorstwa państwowe, spółdzielcze i prywatne w zakresie działalności handlowej i świadczonych usług dla ludności i to bez względu na to, czy głównym kierunkiem działania tych przedsiębiorstw jest handel, produkcja czy świadczenie usług.

Naczelnym zadaniem Państwowej Inspekcji Handlowej pozostaje ujawnianie i zwalczanie spekulacji, zagarniania mienia społecznego, zapobieganie i likwidowanie wszelkich przejawów działania na szkodę konsumentów. Oprócz tych zadań organy PIH prowadzą szeroką działalność o charakterze profilaktyczno-usprawniającym, mającą na celu lepsze zaspokajanie potrzeb ludności, oddziałując na poprawę ilościową zaspokojenia, zapobiegając jednocześnie przedostawaniu się na rynek towarów niewłaściwej jakości. W tym celu też zostały rozszerzone ostatnio przez Sejm uprawnienia PIH w zakresie kontroli w zakładach produkcyjnych w odniesieniu do jakości towarów oraz przestrzegania przepisów zawierania i realizacji umów sprzedaży i dostaw towarów do handlu. Rozszerzone zostały również uprawnienia do kontroli zakładów usługowych świadczących podstawowe usługi na rzecz ludności.

²⁴ W praktyce jednak pełną kontrolę usług przekazano kompetencjom PIH dopiero w 1964 r. (M. P. 1964, nr 70, poz. 325).

²⁵ Ustawą z dnia 17 VI 1966 r. o przekazaniu niektórych drobnych przestępstw, jako wykroczeń, do orzecznictwa karno-administracyjnego (Dz. U. nr 23, poz. 149) nałożono na PIH obowiązek prowadzenia w niektórych przypadkach dochodzeń również na wniosek osób fizycznych, czyli również wtedy, gdy ujawnienie nie nastąpiło w toku inspekcji. Taki status prawny jest charakterystyczny dla organów dochodzeniowych.

W celu pełniejszej (realizacji zadań wszechstronnej ochrony interesów konsumenta PIH współdziała z innymi organami kontroli państwowej, spółdzielczej i społecznej²⁶ na podstawie wzajemnych porozumień. Współdziałanie to dotyczy w szczególności wzajemnej wymiany informacji i uwag o uchybieniach ujawnionych w czasie inspekcji, mogących stanowić materiał do wykorzystania przez zainteresowany organ w zakresie wykonywanych przez niego zadań. Na przykład, jeżeli w czasie inspekcji PIH stwierdzi się towary spożywcze podejrzane o zakażenie toksyczne lub bakteryjne, to w tym przypadku następuje natychmiastowe włączenie Państwowej Inspekcji Sanitarnej, która podejmuje badania specjalistyczne źródeł i przyczyny zakażenia oraz formułuje wnioski i zarządzenia profilaktyczne.

Podsumowując można stwierdzić, że wszechstronny system instytucjonalnych form ochrony konsumenta w Polsce coraz skuteczniej zabezpiecza spożywcę przed nabywaniem towarów niskiej jakości, chroni go przed zjawiskami spekulacyjnymi i stwarza nabywcy dogodniejsze i kulturalniejsze warunki zakupu oraz powoduje wyjście naprzeciw żądaniom konsumenta.

Pragnę jednak podkreślić, że warunki organizacyjne mogą jedynie ułatwić zabezpieczenie szeroko rozumianych interesów materialnych nabywców, pełna zaś realizacja ochrony konsumenta może być zrealizowana w waranach rynku nabywcy i sprawnego funkcjonowania produkcji oraz handlu społecznego.

INSTITUTIONAL FORMS PROTECTING THE CONSUMER'S INTERESTS IN POLISH PEOPLE'S REPUBLIC

S u m m a r y

Protection of the consumer's interests is needed also in the socialistic system as a consequence of commodity production under the conditions of socialistic economy.

However, the main cause of prejudicing the consumer's interests in the producer and seller's market, particularly in the initial phase of constructing the foundations of socialism. In those conditions the consumer may be exposed to a financial loss and in particular to a disadvantageous spending of his pecuniary means. He may be forced by the circumstances to buy commodities that meet his requirements either incompletely or in the wrong way.

On the other hand the condition of the producer and seller's market are favourable to speculations, frauds of various kind and other law-breaking activities. For that reason the state constitutes supervising bodies and improves means and methods of securing the consumer's interests. For that purpose also commissions for preventing speculations and malpractice, institutions for supervising quality,

²⁶ Por. J. Marecki, *Kontrola handlu*, Warszawa 1968, s. 133; W. Sasin, *O szerszy front kontroli społecznej*, Społem, 1966 nr 11.

the State Inspection of Commerce and other institutions are brought into existence. The state issues a number of legal regulations in order to protect material interests of the consumer.

Special campaigns and actions in this field are encouraged by the state and taken by trade-unions and various social organizations.

In consequence the system of institutional forms for protecting the consumer in Poland preserves him from purchasing low quality goods more and more effectively, protects him against facts of speculation, creates easier and improved terms of purchase and brings about anticipation of his requirements.