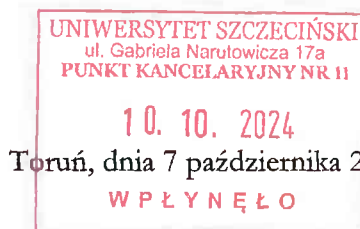


Dr hab. Dorota Sylwestrzak, prof. UMK
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Mikołaja Kopernika
w Toruniu



Toruń, dnia 7 października 2024 roku

Recenzja rozprawy doktorskiej

Mgr Weroniki Woźnej-Burdziak

pt. „Publicznoprawna ochrona konsumenta przed niezgodną z prawem reklamą”.

przygotowanej pod kierunkiem naukowym dr hab. Daniela Wacinkiewicza, prof. US

W wykonaniu uchwały Nr 105/2024 Rady Naukowej Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego z dnia 12 lipca 2024 r. w sprawie powierzenia mi obowiązku oceny rozprawy doktorskiej Pani mgr Weroniki Woźnej-Burdziak na temat „Publicznoprawna ochrona konsumenta przed niezgodną z prawem reklamą”, przedkładam recenzję z pozytywnymi konkluzjami odnośnie podjęcia dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

I. Wybór tematu i cel pracy

Wybór podjętej tematyki badawczej należy ocenić pozytywnie. Problematyka ochrony konsumenta oraz reklamy stanowi przedmiot zainteresowań badawczych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, cywilnego, karnego, czy unijnego jak i przedstawicieli innych dyscyplin naukowych (ekonomii, socjologii, psychologii). Zagadnienie to ujęte jest zarówno w licznych opracowaniach monograficznych (np. red. M. Sieradzka, *Aspekty prawne reklamy w social mediach*, Warszawa 2023, red. M. Namysłowska, *Reklama. Aspekty prawne. Nowe wyzwania*, Warszawa 2022, E. Badura, *Informacja przedkontraktowa w umowach konsumenckich*, Warszawa 2017, A. Malarewicz, *Konsument a reklama. Studium cywilnoprawne*, Warszawa 2009, R. Szczęsny, *Reklama farmaceutyczna i pokrewna*, Warszawa 2009), jak i licznych artykułach naukowych (np. I. Wiszniewska, *Ochrona przed reklamą wprowadzającą w błąd*, PPH 1996/2, I. Sadowska, J. Śliwa, *Naruszenie praw konsumenta w reklamie usług finansowych*, FiPF2017/2, M. Paleczna, *Misselling na rynku niebankowych kredytów konsumenckich w świetle aktualnych problemów rynkowych*, IKAR2019/8).

Regulacje prawne dotyczące reklamy (definicji, ograniczeń), jak i odpowiedzialności z tytułu naruszenia nakazów, zakazów reklamy są rozproszone w licznych aktach normatywnych, jak i kodeksach etycznych, które nie są zaliczane do źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Zagadnienie to budzi szereg problemów teoretycznych, wymagających wyjaśnienia, a ich rozstrzygnięcie ma doniosłe znaczenie, tak teoretyczne, jak i praktyczne, co potwierdza bogate

orzecznictwo oraz rozproszone stanowiska prezentowane w licznych opracowaniach opublikowanych w czasopismach naukowych.

Pani Magister Weronika Woźna-Burdziak podjęła się wyzwania kompleksowego opracowania na temat „Publicznoprawnej ochrony konsumenta przed niezgodną z prawem reklamą”.

Tytuł rozprawy został sformułowany zbyt szeroko w stosunku do analiz będących jej przedmiotem. Nie doprecyzowano, że w istocie rozprawa dotyczy wybranych materialnoprawnych zagadnień (pominięto rozważania w zakresie reklamy w prawie budowlanym, ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prawie ochrony środowiska, reklamy usług świadczonych przez zawody zaufania publicznego, reklamy usług na rynku finansowym i ubezpieczeniowym, itd.) oraz instytucjonalnych z ograniczeniem rozważań do kompetencji w zakresie ochrony konsumenta przynależnych Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Głównemu Inspektorowi Farmaceutycznemu oraz Krajowej Radzie Radiofonii i Telewizji. Nie uzasadniono, z jakich powodów pominięto inne organy stojące na straży ochrony konsumentów, np. Rzecznika Finansowego, Powiatowego (Miejskiego) Rzecznika Praw Konsumentów, organizacji konsumenckich, sądownictwa, itd.). Powyższe pozostaje w sprzeczności z uwagami poczynionymi we wstępie odnośnie zakresienia pola badawczego do regulacji publicznoprawnych (ustrojowych, materialnoprawnych oraz proceduralnych) związanych z szeroko rozumianym prawem reklamy (s. 15). Nadto rozdział trzeci poświęcony jest w całości zagadnieniem prywatnoprawnym (s. 125-203). Podrozdział 4.5 zatytułowany „Odpowiedzialność karna za niezgodną z prawem albo zakazaną reklamę” odnosi się do zagadnień karnoprawnych. W kategorii mankamentu postrzegam ograniczenie rozważań do przedstawienia wyłącznie kompetencji organów właściwych w sprawach ochrony konsumentów przed niezgodną z prawem reklamą z całkowitym pominięciem rozważań dotyczących zagadnień proceduralnych (postępowań przed organami administracji i sądami, mediacji, sądownictwa polubownego, środków prawnych zaskarżenia przysługujących konsumentom), w szczególności w kontekście oceny skuteczności ochrony konsumentów z punktu widzenia środków prawnych przysługujących konsumentom.

Zasadniczym celem rozprawy doktorskiej było w ramach postulatów *de lege ferenda* określenie rodzaju i charakteru uzasadnionych zmian legislacyjnych zwiększających ochronę konsumenta przed niezgodną z prawem reklamą. Zakreślono cele pośrednie, do których zaliczono konieczność ustalenia znaczenia reklamy przez pryzmat, nie tylko normatywny, ale i ujęcie reklamy z punktu widzenia innych dyscyplin naukowych: ekonomii, socjologii, psychologii oraz ustalenie normatywnej definicji pojęcia reklamy. Przedmiot rozważań ograniczono do

reklamy komercyjnej, występującej w obrocie gospodarczym, której celem jest wpływ na podejmowane przez konsumenta decyzje zakupowe. Z rozważań wyłączono reklamę społeczną, polityczną, obowiązki informacyjne przedsiębiorcy w odniesieniu do umów zawieranych na odległość i poza lokalem przedsiębiorstwa. Sformułowano trzy hipotezy badawcze. Pierwsza zakłada konieczność wzmocnienia ochrony konsumenta przed niezgodną z prawem reklamą towarów o szczególnym znaczeniu dla zdrowia i życia (tj. reklamą produktów leczniczych) z uwzględnieniem aksjologii. Druga hipoteza badawcza wywiedziona z konstytucyjnego obowiązku zapewnienia konsumentom ochrony przed niezgodną z prawem reklamą, podlegała weryfikacji z punktu widzenia adekwatności instytucjonalnych rozwiązań w tym zakresie. Trzecia hipoteza badawcza zakłada weryfikację spójności i kompleksowości rozwiązań instytucjonalnych służących ochronie konsumentom przed niezgodną z prawem reklamą. Tak określone pole badawcze znalazło odzwierciedlenie we wstępie, czterech rozdziałach rozprawy oraz zakończeniu. Trafnie Autorka dostrzega wielość regulacji prawnych dotyczących reklamy komercyjnej oraz zróżnicowany poziom ochrony konsumentów tak pod względem środków materialnoprawnych, jak i instytucjonalnych, co wpływa na poziom ochrony konsumentów, jak i rodzi szereg wątpliwości natury jurystycznej. Przyjęcie takiej perspektywy badawczej zasługuje na aprobatę. Wybrany temat badawczy jest bogaty w problemy teoretyczne, dostarcza pola do badań, jak i do weryfikacji dotychczasowych ustaleń naukowych. Zagadnienie publicznoprawnej ochrony konsumenta przed niezgodną z prawem reklamą wymagało teoretycznego uporządkowania.

II. Metodologia, struktura i zakres pracy

Doktorantka zastosowała w pracy metodologię właściwą dla dyscypliny nauki prawne, tj. metodę dogmatyczną odwołując się do wykładni przepisów prawa, szerokiej praktyki ich stosowania (orzecznictwo TSUE, TK, SN, NSA, sądów apelacyjnych, SOKiK). Praca zyskałaby na wartości, gdyby przedstawiono w sposób pogłębiony rozwiązania funkcjonujące w innych krajach.

Przyjęty przez Doktorantkę układ konstrukcyjny pracy odzwierciedla zakres przedmiotowy czynionych rozważań. Doktorantka przechodzi od zagadnień natury ogólnej do kwestii bardziej szczegółowych. Wywody są klarowne i wykazują spójność, są powiązane ze sobą, składając się na zwartą i przemyślaną całość. Praca składa się ze wstępu oraz czterech rozdziałów zawierających podsumowanie, ponadto zawiera: bibliografię, wykaz aktów prawnych, orzecznictwa oraz innych źródeł. Końcowe konkluzje odnoszące się do poszczególnych

zagadnień poruszonych w rozprawie zawarto w Zakończeniu, w którym sformułowano postulaty *de lege ferenda*.

Trafnie Doktorantka rozpoczęła rozważania od zagadnień ogólnych dotyczących charakteru prawnego reklamy oraz ujęcia definicji reklamy w ujęciu potocznym, socjologicznym, ekonomiczno-marketingowym, psychologiczno-społecznym oraz prawnym (pojmowanie reklamy w ujęciu doktrynalnym i w judykaturze). W ocenie Recenzenta w rozdziale pierwszym powinny znaleźć się także rozważania dotyczące pojęcia reklamy w ujęciu normatywnym z uwzględnieniem rozumienia reklamy uregulowanej w ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, jak i ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, a które to znalazły się w rozdziale trzecim. W rozdziale pierwszym zabrakło także wyjaśnienia pojęć promocji, informacji, definicji konsumenta, reklamy niezgodnej z prawem, środków ochrony prawnej służących konsumentowi oraz ich rodzajów.

Uwagi dotyczące normatywnego ujęcia reklamy, zawarte w rozdziale drugim, zawierają nie tylko analizę rodzajów reklamy, ale i rekonstrukcję materialno-prawnych środków ochrony konsumenta (normatywne ograniczenia reklamy w postaci zakazów bezwzględnych i względnych), analizę zakresu podmiotowego ustawowych ograniczeń reklamy, a które stanowią przedmiot rozważań w rozdziale czwartym poświęconym zagadnieniom instytucjonalnych środków ochrony konsumentów. Podobnie skonstruowano rozdział trzeci, poświęcony zagadnieniem stricte prywatnoprawnym, czy podrozdział 4.5 zatytułowany „Odpowiedzialność karna za niezgodną z prawem albo zakazaną reklamę” zawarty w rozdziale czwartym poświęcony zagadnieniom z zakresu prawa karnego, bez szerszego wyjaśnienia, z jakich powodów zagadnienia cywilnoprawne i karnoprawne stanowią przedmiot rozważań dysertacji. Za zbędne uważam umieszczenie w rozdziale czwartym podrozdziału 4.5. krótkiego (i z konieczności powierzchownego), a nie wnoszącego nic do wcześniejszych analiz.

W rozdziale poświęconym zagadnieniom instytucjonalnym nie uwzględniono wszystkich organów pozasądowych (organy administracji publicznej i inne podmioty, np. organizacje konsumenckie) oraz sądowych (sądy administracyjne, sądy powszechne, Sąd Najwyższy), nie ujęto wszystkich prawnych form działania (władczych i niewładczych) ukierunkowanych na ochronę konsumenta, środków zaskarżenia przysługujących konsumentowi. Negatywnie oceniam zaniechanie uwzględnienia rozdziału poświęconego zagadnieniom proceduralnych środków ochrony konsumentów przed reklamą niezgodną z prawem (ochrony pozasądowej i sądowej), które wydają się najbardziej adekwatne do oceny rozwiązań prawnych w kontekście oceny skuteczności ochrony konsumentów. Przyjmując założenie wolności koncepcyjnej Autorki, oceniam strukturę pracy jako poprawną, niemniej jednak podnoszę zastrzeżenia odnośnie

pewnego chaosu, który wkradł się w kolejność rozważań, jak i wykroczenie poza temat dysertacji, co w pewnym stopniu zaburza proporcje rozprawy, ale pozostawia również pewien dyskomfort i niedosyt dla czytelnika.

III. Uwagi szczegółowe

W całości oceniam dysertację jako spełniającą wymogi ustawowe stawiane tego rodzaju pracom naukowym przygotowywanym w celu uzyskania stopnia naukowego, tak z uwagi na realizację celu poznawczego, teoretycznej refleksji, jak i konsekwentnie zastosowaną metodę badawczą, wyważone konkluzje. Nie oznacza, to że podzielam wszystkie spostrzeżenia i wnioski, jak i nie dostrzegam potknięć w realizacji celu badawczego. Zwrócę uwagę na kwestie, które mogą stanowić przedmiot dyskusji w trakcie obrony rozprawy, nie uchybiając ogólnej pozytywnej ocenie rozprawy.

Zgadzam się z Doktorantką, że jednym z celów reklamy jest nakłanianie, ale w mojej ocenie reklama ma także informować oraz przypominać, pełnić funkcje informacyjną, nakłaniającą i przypominającą. W podsumowaniu rozdziału pierwszego zabrakło stanowczych konkluzji Doktorantki odnośnie rozumienia pojęcia reklamy, czy w ocenie Autorki reklama zawiera informację o produkcie, usłudze oraz ewentualnie, które z informacji nie stanowią reklamy, za którym stanowiskiem opowiada się Doktorantka i dlaczego, jaki charakter prawny ma reklama, co rozumie Doktorantka pod pojęciem reklamy niezgodnej z prawem. W ocenianej rozprawie można odnaleźć przejawy wkładu Doktorantki do nauki prawa. Należy do nich zaliczyć m.in. sformułowanie uniwersalnej definicji pojęcia reklamy, przy czym należałoby doprecyzować, że pojęcie to obejmuje wyłącznie reklamę gospodarczą (komercyjną). Obecnie legalne pojęcie reklamy w szerokim ujęciu zawarte zostało w art. 2 pkt 16a ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r., poz. 1130). Pod pojęciem reklamy rozumie się upowszechnianie w jakiejkolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne.

W rozprawie zasadnie przyjmuje się, że zróżnicowanie w zakresie pojęcia reklamy w rozproszonych aktach normatywnych, może wpływać na trudności w zakresie stworzenia systemu ochrony konsumenta, jednakże brak szerszego uzasadnienia tego stanowiska, powoduje pewne niejasności. Wydaje się, że na s. 124 wkradł się pewien skrót myślowy (lapsus językowy), „Nie przed każdą reklamą konsument będzie mógł być chroniony bezpośrednio”. Zdanie to implikuje pytanie, co rozumie Doktorantka pod pojęciem ochrony bezpośredniej oraz wymaga doprecyzowania, czy Autorka ma na myśli każdą, czy też niezgodną z prawem reklamę, jak kształtuje się system ochrony konsumenta przed reklamą niezgodną z prawem?

Za mankament poczytuję zaniechanie rozważań na temat reklamy działalności banków, funduszy inwestycyjnych, usług ubezpieczeniowych, usług prawnych, usług turystycznych, usług z zakresu opieki zdrowotnej, czy też zasad usytuowania w przestrzeni nośników reklamy, a które to z uwagi na ochronę praw konsumentów powinny zostać w pracy uwzględnione.

Nie do końca podzielam pogląd Autorki wyrażony na s. 202 o sprzeczności legislacyjnej między definicją konsumenta zawartą w art. 22¹ kodeksu cywilnego a definicją i standardem ochrony „przeciętnego konsumenta” zawartymi w ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym i ugruntowanymi w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Zdaniem Recenzenta są to odmienne kwestie, gdzie pierwsza odnosi się do określenia rodzaju podmiotu objętego ochroną, a druga dotyczy poziomu tej ochrony. Zarówno ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, jak i ustawa o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym chronią przed nieuczciwą konkurencją, a różnice odnoszą się do zakresu podmiotowego podlegającego bezpośredniej ochronie na ich podstawie, stąd też wydaje się, że pojęcie konsumenta w obu aktach prawnych ma tożsame znaczenie. Trafnie Autorka dostrzega, że na gruncie ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, ochrona konsumenta obejmuje także etap przedkontraktowy, nie uzasadniając bliżej tego stanowiska, co stanowiłoby dodatkowy walor pracy.

Nie do końca przekonuje mnie stanowisko Doktorantki, że rozproszony charakter ochrony instytucjonalnej konsumenta przed reklamą niezgodną z prawem daje podstawy do twierdzenia, że ta ochrona jest nieskuteczna (s. 275), w szczególności wobec zaniechania analizy wszystkich kompetencji organów, w tym prawnych form działania o charakterze władczym i niewładczym, zaniechania zbadania aspektów proceduralnych, środków zaskarżenia przysługujących konsumentowi oraz relacji ochrony na gruncie prawa administracyjnego względem prawa cywilnego i karnego, czy unijnego. Autorka nie uzasadnia jakie argumenty przemawiają na rzecz powyższej tezy. W ocenie Recenzenta należało ocenić wzajemne relacje pomiędzy rozproszonymi regulacjami, czy mają one charakter uzupełniający, czy też wzajemnie wykluczają się.

W rozprawie zabrakło kompleksowego usystematyzowania, jakie zachowania (działania, zaniechania) traktowane są jako reklama niezgodna z prawem, jak kształtuje się zakres podmiotowy (adresaci/odbiorcy reklamy oraz ich kategorie, w tym szczególnie odbiorcy oraz podmioty naruszające zakazy i nakazy reklamy oraz ich kategorie), jak kształtuje się system środków ochrony konsumenta: materialnoprawny (kategorie naruszeń ograniczeń reklamy, rodzaje sankcji), instytucjonalny (organy pozasądowe, organy sądowe) oraz proceduralny (postępowania administracyjne i sądowe, sądownictwo polubowne, mediacje).

W zakończeniu Doktorantka sformułowała postulaty *de lege ferenda*, przy czym nie mają one charakteru kompleksowego. Odnoszą się one zasadniczo do stworzenia uniwersalnej definicji reklamy, uregulowania zasad współpracy pomiędzy organami właściwymi w sprawie ochrony konsumenta przed niezgodną z prawem reklamą, wdrożenie kontroli reklamy *ex ante* przed ich publikacją. Pogląd wyrażony na s. 291 odnośnie braku możliwości przywrócenia stanu sprzed publikacji, nie wydaje się zasadny wobec zaniechania poczynienia badań w tym zakresie, w szczególności środków ochrony prawnej zagwarantowanej na gruncie prawa cywilnego, czy karnego, jak i środków proceduralnych. Nie do końca przekonywujące jest stanowisko postulujące uregulowanie problematyki reklamy wyłącznie w ustawie o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, wobec jednoznacznego zaniechania wskazania pojmowania reklamy komercyjnej na gruncie ustaw szczególnych, jak i zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń reklamy. Wnioski są niezwykle lapidarne i nieuzasadnione, nadto stanowią liczne powtórzenia.

Podsumowując, należy zauważyć, że oceniana rozprawa jest kolejną analizą tytułowej tematyki w polskiej literaturze administracyjnej. Zaletą badań przeprowadzonych przez Doktorantkę jest umiejętne korzystanie z dorobku doktryny polskiego prawa administracyjnego, jak i ekonomii, socjologii, psychologii, prawa cywilnego oraz formułowanie na tej podstawie konkluzji uzasadnionych na gruncie nauki prawa publicznego.

IV. Warsztat naukowy

Warsztat naukowy nie budzi większych zastrzeżeń. Doktorantka poprawnie zanalizowała stan prawny, przedstawiła różne stanowiska doktryny prawa administracyjnego, nauk ekonomicznych, socjologicznych, psychologicznych, podjęła z niektórymi dyskusję i w marginalnym zakresie sformułowała własne poglądy. Hipotezy nie zostały poprawnie postawione i udowodnione. Doktorantka myli stan faktyczny z hipotezą, a tezy z hipotezami. Doktorantka przebadła reprezentatywną literaturę oraz orzecznictwo TSUE, TK, SN, sądów administracyjnych i powszechnych.

Rozprawa została napisana poprawnym językiem polskim i precyzyjnym, poprawnym terminologicznie językiem prawniczym. Wydaje się jednak, że wartość pracy jeszcze bardziej by wzrosła, gdyby Doktorantka dokonała rekonstrukcji rozdziałów poświęconych uwagom terminologicznym i rozdzieliła je od rozważań merytorycznych, przed jej opublikowaniem.

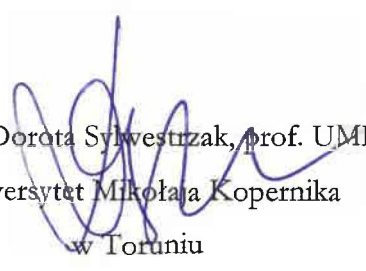
Nawet w bardzo dobrej pracy znaleźć można jakieś drobne usterki. Doktorantka stosuje liczne zbędne powtórzenia dotyczące interdyscyplinarności zagadnienia reklamy, rozproszenia regulacji dotyczących reklamy, braku spójności i kompletności obowiązujących regulacji (s.122-

124, s. 201-203, s. 204-205, 275-278, 280-293). Wskazane uchybienia nie wpływają na całościowo pozytywną ocenę strony formalnej recenzowanej pracy.

V. Konkluzja

Przygotowując rozprawę Pani mgr Weronika Woźna-Burdziak udowodniła wysokie umiejętności pracy badawczej, krytycznej analizy i logicznego wnioskowania. Rozprawa doktorska Pani mgr Weroniki Woźnej-Burdziak stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i potwierdza głęboką ogólną wiedzę w dyscyplinie nauki prawne – w zakresie prawa administracyjnego oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Wszystkie wymagania wynikające z art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r. poz. 742, ze zm.) zostały spełnione.

Toruń, dnia 7 października 2024 r.


dr hab. Dorota Sylwestrzak, prof. UMK
Uniwersytet Mikołaja Kopernika
w Toruniu