



DZIAŁANIA POWIATOWYCH I MIEJSKICH RZECZNIKÓW KONSUMENTÓW W ROKU 2018

Warszawa 2019

Sprawozdanie sporządzili:

Maciej Borkowski, Maciej Czaplński, Aleksandra Kapnik

Biuro Prezesa (BP)

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

pl. Powstańców Warszawy 1
00-950 Warszawa

Streszczenie

Miejscy i powiatowi rzecznicy konsumentów realizują zadanie własne samorządu „ochrona praw konsumentów”. W 2018 roku w Polsce działało 372 rzeczników. Na podstawie ich sprawozdań powstało zbiorcze sprawozdanie obejmujące **dane z 97% powiatów**. Pokazuje ono kompleksowo **obraz pracy** rzeczników i przyczyny **rozbieżności w poziomie ochrony** konsumentów w różnych częściach kraju. Wynikają one z poważnych różnic w wymiarze etatu, organizacji pracy, zasobach ludzkich, finansowych i lokalowych. Owe różnice rzutują na dostępność usługi publicznej (generalnie jest niższa w regionach wschodnich, a wyższa w zachodnich; różnica w skrajnym przypadku jest aż 40-krotna).

W 2018 roku rzecznicy udzielili **475 929 porad**. Ich liczba od kilku lat spada, co można przypisywać większej świadomości konsumentów i łatwemu dostępowi do informacji w internecie. Wzrasta za to złożoność spraw. Lista problemów na rynku nie zmieniła się znacząco w stosunku do ubiegłego roku. Znacznie spadła liczba skarg na usługi telekomunikacyjne i finansowe, wzrosła - na turystyczne. W sektorze sprzedaży zmniejsza się liczba porad dotyczących butów i ubrań oraz ich udział w ogólnej liczbie spraw, którymi rzecznicy się zajmują. Coraz więcej porad dotyczy umów zawieranych poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość.

Rzecznicy interweniowali u przedsiębiorców 52 685 razy. W większości województw liczba wezwań do przedsiębiorców spadła (na Warmii i Mazurach niemal o 40%). Trend spadkowy trwa od kilku lat, a jego przyczyny trudno jednoznacznie określić. Według szacunków w ok. 70% przypadków interwencji prowadzi do zakończenia sporu na korzyść konsumenta.

Aż o 59,9% wzrosła liczba powództw, które rzecznicy wytoczyli, i procesów, do których przystąpili. Przed sądami toczyło się 14 sporów z powództw zbiorowych wytoczonych przez rzeczników. Ale większość (78%) rzeczników w ogóle nie prowadzi spraw sądowych. Prawie wszyscy natomiast przygotowują pisma procesowe, które konsumenci sami wnoszą do sądów.

W 2018 roku nasiliła się współpraca rzeczników z UOKiK (delegaturami i centralą) - spotkania, szkolenia, newsletter, zawiadomienia, robocze kontakty. Krajowa Rada Rzeczników Konsumentów pracowała w nowym składzie, wybranym przez samych rzeczników. Rzecznicy opisali też współpracę z Inspekcją Handlową, organizacjami konsumenckimi i instytucjami centralnymi (UKE, URE, RzF i in.). Do policji nie tylko kierowali zawiadomienia o przestępstwie, ale współpracowali z nią przy edukacji seniorów oraz szkolili funkcjonariuszy.

Rzecznicy masowo prowadzą edukację konsumencką: lekcje w szkołach, konkursy wiedzy, spotkania dla seniorów. Wielu wykorzystuje media (tradycyjne i społecznościowe), by upowszechnić wiedzę konsumencką.

Najważniejszą częścią tego sprawozdania są **wnioski rzeczników** dotyczące stanu prawodawstwa, swojej pracy, pracy innych instytucji w systemie ochrony konsumentów. W sprawozdaniu zamieszczono te najciekawsze, które są możliwe do zrealizowania.

Ze sprawozdania wynika, że rzecznicy są **kluczowym elementem** systemu ochrony konsumentów, ale konieczne są pewne **korekty legislacyjne** oraz nowe **rozwiązania organizacyjne**, by efektywniej zarządzać zasobami systemu, wzmocnić pozycję rzeczników i lepiej wykorzystywać ich potencjał. Należy też dążyć do zmniejszenia różnic pomiędzy regionami i powiatami, by zapewnić konsumentom zbliżony poziom ochrony.

Spis treści

Streszczenie.....	1
Spis treści.....	2
Spis tabel i wykresów.....	4
Wykaz skrótów	5
1. Wstęp.....	6
1.1. Cel sprawozdania.....	6
1.2. Metodologia	7
2. Informacje ogólne	9
2.1. Formalnoprawne usytuowanie rzecznika konsumentów	9
2.2. Struktura biur rzeczników konsumentów	10
2.3. Stan kadrowy	11
2.3.1. Wymiar czasu pracy.....	11
2.3.2. Biura rzeczników konsumentów.....	14
2.4. Dostępność pomocy dla konsumentów	15
2.5. Wykształcenie i przygotowanie do pełnienia obowiązków	18
2.6. Warunki pracy	20
3. Realizacja zadań rzeczników konsumentów wynikających z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów	21
3.1. Zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów	21
3.1.1. Ramy prawne i cele	21
3.1.2. Liczba udzielanych porad	22
3.1.3. Tematyka porad.....	28
3.1.4. Porady według branż. Usługi.....	30
3.1.5. Porady według branż. Sprzedaż	39
3.2. Składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów	46
3.3. Występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów.....	47
3.3.5. Informacje ogólne	47
3.3.6. Liczba wystąpień do przedsiębiorców.....	49

3.3.7. Tematyka wystąpień	52
3.4. Współdziałanie z innymi instytucjami.....	56
3.4.1. Współpraca z UOKiK	56
3.4.2. Praca Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów.....	58
3.4.3. Współpraca pomiędzy rzecznikami	59
3.4.4. Współpraca z Inspekcją Handlową	59
3.4.5. Współpraca z organizacjami pozarządowymi	59
3.4.6. Współpraca z innymi instytucjami systemu ochrony konsumentów	60
3.4.7. Współpraca z policją	61
3.4.8. Spotkania, szkolenia, konferencje	61
3.5. Aktywność sądowa rzeczników konsumentów	64
3.5.1. Wytaczanie powództw i przystępowanie do procesów	67
3.5.2. Powództwa grupowe	72
3.5.3. Przygotowywanie pism procesowych konsumentom.....	73
3.5.4. Przedstawianie sądowi istotnego poglądu.....	77
3.5.5. Tematyka działalności procesowej rzecznika	77
3.5.6. Udział rzeczników w pozasądowym rozstrzygnięciu sporów.....	80
3.6. Działania edukacyjno-informacyjne	81
3.6.1. Rzecznicy prowadzą lekcje w szkołach.....	82
3.6.2. Konkursy wiedzy konsumenckiej	83
3.6.3. Spotkania edukacyjne dla seniorów.....	84
3.6.4. Działalność w mediach	85
3.6.5. Działania adresowane do przedsiębiorców	87
3.7. Podejmowanie działań wynikających z innych przepisów prawa.....	88
4. Koszty ochrony konsumentów w powiatach	90
5. Wnioski	92
5.1. Wnioski rzeczników dotyczące sprawozdawczości	92
5.2. Wnioski rzeczników dotyczące polepszenia standardów ochrony konsumentów.....	92
5.3. Wnioski rzeczników konsumentów dotyczące ram prawnych i warunków ich pracy	94
5.4. Wnioski UOKiK.....	95
6. Tabele	99

Spis tabel i wykresów

Wymiar czasu pracy rzeczników konsumentów.....	12
Dostępność pomocy rzecznika konsumentów w stosunku do liczby mieszkańców (według powiatów) ..	16
Dostępność pomocy rzecznika konsumentów w stosunku do liczby mieszkańców (według województw).....	17
Liczba porad udzielonych przez rzeczników konsumentów	22
Liczba porad w latach 2013-2018.....	23
Liczba porad w stosunku do liczby mieszkańców (według województw).....	25
Liczba porad w stosunku do liczby mieszkańców (według powiatów)	27
Na jakim etapie sporu konsumenci szukali porady w 2018 roku?	29
Liczba porad z podziałem na branże. Usługi.....	30
Porady dotyczące usług w 2018 roku.....	31
Liczba porad z podziałem na branże. Sprzedaż	40
Porady dotyczące sprzedaży w 2018 roku	41
Porady dotyczące umów zawieranych poza lokalem i na odległość	44
Liczba porad pod względem sposobu zawarcia umowy w 2018 roku.....	44
Liczba wystąpień w rozbiciu na sprzedaż i usługi w latach 2017-2018	49
Liczba wystąpień w stosunku do liczby mieszkańców (według województw)	51
Liczba wystąpień w stosunku do liczby mieszkańców (według powiatów)	52
Wystąpienia do przedsiębiorców według branż - sprzedaż	52
Wystąpienia do przedsiębiorców według branż - usługi	53
Pomoc procesowa rzeczników w latach 2013-2018	64
Pomoc rzeczników w sporach sądowych w latach 2017-2018 (według województw).....	66
Liczba postępowań sądowych z udziałem rzeczników konsumentów w stosunku do liczby mieszkańców (według województw)	69
Udział rzeczników w procesach sądowych w stosunku do liczby mieszkańców (według powiatów).....	70
Liczba przygotowanych pism procesowych w stosunku do liczby mieszkańców (według województw)	75
Pomoc konsumentom w przygotowywaniu pism procesowych w stosunku do liczby mieszkańców (według powiatów).....	76
Pomoc procesowa rzeczników w 2018 roku według sposobu zawarcia umowy	78
Liczba wniosków o ukaranie.....	89
Koszt ochrony konsumentów na mieszkańca (według województw)	91

Wykaz skrótów

IH - Inspekcja Handlowa

KRRK - Krajowa Rada Rzeczników Konsumentów

MRK - Miejski Rzecznik Konsumentów

pow. - powiat

PRK - Powiatowy Rzecznik Konsumentów

UOKiK - Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

u.o.k.k. - ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2019 r. poz. 369)

woj. - województwo

1. Wstęp

1.1. Cel sprawozdania

Prezes UOKiK, chociaż formalnie nie jest przełożonym i w żaden sposób nie kontroluje ani nie nadzoruje pracy rzeczników konsumentów, to przecież zajmuje centralne miejsce w systemie ochrony konsumentów w kraju. Tym samym jest odpowiedzialny za jego sprawne funkcjonowanie. Dlatego monitoruje, w jaki sposób pozostałe instytucje powołane do ochrony konsumentów, wykonują swe zadania, i interweniuje, jeśli dostrzeża niedoskonałości systemu. Dostęp do wiarygodnej i kompletnej informacji jest kluczowy, by Prezes UOKiK mógł rzetelnie wywiązywać się ze swego obowiązku.

UOKiK co roku sporządza i publikuje sprawozdanie z działalności powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów. W sprawozdaniu za 2018 rok kontynuujemy i rozwijamy nowy schemat wypracowany w sprawozdaniu za 2017. Kierujemy się założeniem, że celem tego opracowania powinna być nie tylko prezentacja informacji zbiorczych, ale przede wszystkim przedstawienie obrazu pracy rzeczników konsumentów - szerokiego spektrum działań, jakie podejmują w swych społecznościach lokalnych. Takie coroczne podsumowanie to dobra okazja, by **zaprezentować dorobek** poszczególnych rzeczników, wskazać wzorce do naśladowania i pokazać władzom powiatów, że warto inwestować w ochronę konsumentów.

Dzięki nowym metodom pozyskiwania i prezentacji danych możemy porównać warunki i wyniki pracy rzeczników w poszczególnych powiatach i regionach Polski. Podjęliśmy próbę analizy tych danych, między innymi po to, by ustalić przyczyny **rozbieżności w poziomie ochrony**, na jaki mogą liczyć konsumenci w różnych częściach kraju. Od dwóch lat identyfikujemy te rozbieżności i analizujemy ich przyczyny, by odpowiednio dobranymi środkami dążyć do podniesienia tego poziomu tam, gdzie jest on niesatysfakcjonujący. Część wniosków przekazujemy w konkretne propozycje legislacyjne.



Miejski i Powiatowy Rzecznik Konsumentów w Lublinie

1.2. Metodologia

Przepisy u.o.k.k. nakładają na rzeczników obowiązek sprawozdawczy realizowany corocznie za poprzedni rok kalendarzowy¹. Każdy rzecznik sporządza sprawozdanie z działalności i po zatwierdzeniu go przez starostę (lub prezydenta miasta w przypadku powiatów grodzkich) do 31 marca przekazuje je do właściwej delegatury UOKiK. Pracownicy delegatur opracowali informacje w nich zawarte i przekazali wkład do centrali UOKiK, gdzie pracownicy Biura Prezesa przeanalizowali je, ujednolici i opisali, sporządzając niniejsze opracowanie. Jakkolwiek nowe podejście do sprawozdania z działalności rzeczników wymaga większego niż w poprzednich latach nakładu pracy, to dzięki doświadczeniom nabytym przy pracy nad sprawozdaniem za 2017 rok możemy je opublikować już w listopadzie 2019 roku, zaledwie kilka miesięcy po tamtym.

Największym wyzwaniem dla rzetelnej sprawozdawczości jest sposób gromadzenia, prezentowania i przekazywania danych przez samych rzeczników. Przepisy zobowiązują rzeczników do przekazywania sprawozdań do UOKiK, ale nie upoważniają wprost Prezesa UOKiK do określenia wzoru sprawozdania. Jest jednak oczywiste, że jakakolwiek analiza danych jest możliwa tylko wtedy, gdy dane są porównywalne. Zatem z systemowego punktu widzenia określenie takiego wzoru jest konieczne, by UOKiK mógł sporządzić sprawozdanie zbiorcze z działalności rzeczników konsumentów.

Sprawozdanie rzecznika konsumentów składa się z dwóch części - tabelarycznej i opisowej. Wzory tabel z rejestrem prowadzonych spraw ustaliła KRRK - od 1 stycznia 2017 roku rzecznicy powinni wypełniać je na bieżąco w postaci elektronicznej i po zakończeniu roku przekazać je do UOKiK w pliku .xls (np. MS Excel). **Od 2018 roku cały system konsumencki w Polsce gromadzi informacje o skargach i raportuje według tych samych zasad.** Te same tabele są stosowane w UOKiK do gromadzenia informacji o zawiadomieniach i innych sygnałach konsumenckich; według tych samych tabel raportują też do UOKiK organizacje społeczne, które na zlecenie UOKiK wykonują zadania publiczne. Nowa klasyfikacja tematyczna, spójna ze stosowaną w innych państwach członkowskich UE, jest bardziej szczegółowa niż stosowana dotychczas, więc umożliwia porównanie większej liczby kategorii, a tym samym lepszą, szybszą i bardziej precyzyjną informację o sytuacji na rynku. Ujednolicenie i digitalizacja sprawozdawczości ułatwiły agregowanie danych i ich przetwarzanie według różnych kryteriów. Nadal jednak brakuje narzędzi, które pozwoliłyby w pełni wykorzystać potencjał gromadzonych w systemie informacji.

Wzór części opisowej został opracowany kilka lat temu przez UOKiK. Dostrzegamy potrzebę jego zmiany, zarówno w odniesieniu do treści (zakres przekazywanych informacji), jak i formy (przejście na format elektroniczny) i w przyszłości podejmiemy się tego zadania.

Większość rzeczników (299, czyli 80%) przedstawiła sprawozdania za 2018 rok w obowiązującym formacie (w poprzednim roku 92%). Ale niektórzy rzecznicy przesyłali swoje sprawozdania sporządzone według starych wzorów, niekompletne lub dołączali do nich źle sformatowane tabele. W przypadku wielu powiatów ten sam problem

1. Art. 43 ust. 1 u.o.k.k.

pojawia się co roku. Niektórzy przestali same tabele lub tylko część opisową, kilkoro rzeczników pokusiło się o modyfikację tabel². Kilka sprawozdań było bardzo krótkich lub ogólnikowych; jeden rzecznik przestał sam spis treści. Tabele były niejednokrotnie nieczytelne, niepełne, obarczone błędami rachunkowymi, bądź też dane w nich zawarte były wewnętrznie sprzeczne. Przykładowo z niektórych powiatów dysponujemy wyłącznie ogólną liczbą porad lub wystąpień do przedsiębiorców i nie mamy informacji o tym, ile z nich dotyczyło konkretnych branż lub określonego sposobu zawarcia umowy. Przez to dane z wielu sprawozdań są nieporównywalne z innymi, co znajduje odzwierciedlenie w tym raporcie zbiorczym.



Wnioski rzeczników dotyczące sprawozdawczości można znaleźć w rozdziale 5.1. na s. 92

Ze względu na te rozbieżności należy ostrożnie wysuwać wnioski w oparciu o dane zawarte w tym sprawozdaniu. Z drugiej strony są to jedyne dane, jakimi UOKiK dysponuje, i podstawowe źródło wiedzy o pracy rzeczników. Obraz pracy rzeczników, jaki się wyłania, jest pełniejszy niż ten, który pokazaliśmy w sprawozdaniu ubiegłorocznym. Dysponujemy danymi z 362 powiatów (97% wszystkich), podczas gdy za 2017 rok mieliśmy dane z 348 powiatów (94%). Przypisujemy ten wzrost wzmocnieniu współpracy z rzecznikami, lepszej komunikacji i dialogowi. W największym stopniu udało nam się uzupełnić luki w Wielkopolsce - dostaliśmy dane od rzeczników z pięciu powiatów, którzy w poprzednim roku nie przestali ich w ogóle. Mamy kompletne dane z większości województw (obu pomorskich, mazowieckiego, śląskiego i dolnośląskiego, lubuskiego, lubelskiego); brakuje nam informacji z 10 powiatów:

- w Wielkopolsce - z powiatu tureckiego,
- w województwie kujawsko-pomorskim - z powiatu grudziądzkiego,
- w województwie opolskim - z powiatu prudnickiego,
- w Małopolsce - z powiatu dąbrowskiego,
- na Podkarpaciu - z powiatu rzeszowskiego,
- w województwie łódzkim - z powiatu opoczyńskiego,
- i aż z czterech powiatów na Warmii i Mazurach - braniewskiego, lidzbarskiego, iławskiego i ostródzkiego³.

Podobnie jak w ubiegłym roku informacje pochodzące ze sprawozdań zostały wprowadzone do zbiorczej tabeli, z rozbiciem na poszczególne województwa i powiaty. Dzięki temu można tworzyć statystyki i porównywać dane dla poszczególnych jednostek administracyjnych. Zrezygnowaliśmy natomiast w tym roku z wyodrębnienia Warszawy.

2. Por. sprawozdanie „Działania powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów w 2017 roku” (2019), dostępne na <https://www.uokik.gov.pl/download.php?id=19157> (dalej: „Sprawozdanie za 2017”), s. 5.

3. W powiecie braniewskim w części okresu, którego dotyczy sprawozdanie, rzecznika w ogóle nie było (został powołany 1 sierpnia 2018 roku). Rzecznicy z Braniewa i Iławy nie przestali sprawozdań również za 2017 rok.

Wprawdzie zawyża ona średnią dla Mazowsza, ale z tym zjawiskiem mamy do czynienia w większości województw, więc nie ma powodu, by akurat ten region traktować szczególnie.

Sprawozdanie to szansa dla rzecznika, by **pochwalić się osiągnięciami** (takimi jak inicjatywy edukacyjne, współpraca z innymi instytucjami, uczestnictwo w procesach sądowych na rzecz konsumentów). Czytając część opisową sprawozdania trzeba mieć na uwadze, że powstaje w oparciu o to, co do UOKiK przesyłają sami rzecznicy. W konsekwencji o wielu osiągnięciach rzeczników UOKiK może w ogóle nie wiedzieć.

W tym roku ponownie podjęliśmy próbę analizy kosztów działalności rzeczników. Poprosiliśmy, aby rzecznicy podali w sprawozdaniach informacje o tym, jaką kwotę rocznie powiat przeznaczają na ochronę konsumentów (w tym koszty pracy i utrzymania biura rzecznika). Dane te oraz analizy na nich oparte należy traktować wyłącznie poglądowo⁴.

Mimo wszystkich opisanych wyżej braków dane zawarte w tym raporcie można uznać za wiarygodne. Część wniosków i też zawartych w sprawozdaniu oparto dodatkowo na informacjach uzyskanych bezpośrednio od rzeczników podczas spotkań, rozmów telefonicznych itp., a także na własnych obserwacjach pracowników UOKiK. Łącznie informacje zawarte w tym sprawozdaniu dają względnie pełny obraz działalności rzeczników w 2018 roku.

2. Informacje ogólne

2.1. Formalnoprawne usytuowanie rzecznika konsumentów

Ochrona konsumentów w Polsce opiera się na **dwóch filarach**. Jednym z nich jest ochrona publicznoprawna, oparta na UOKiK i IH. Realizując swe ustawowe obowiązki Prezes UOKiK, który jest centralnym organem administracji rządowej, działa w interesie publicznym. Prowadzi postępowania, wydaje decyzje i nakłada kary na przedsiębiorców, którzy stosują praktyki naruszające zbiorowe interesy konsumentów. Ale nie ma uprawnień, by rozstrzygać czy choćby pomagać w rozstrzygnięciu indywidualnych sporów konsumenckich. To zadanie spoczywa na drugim filarze, który tworzą instytucje powołane do tego, by pomagać konkretnym konsumentom w indywidualnych sprawach. Pierwszym punktem kontaktowym umożliwiającym uzyskanie prostej porady bez konieczności analizy dokumentów jest infolinia konsumencka; porady można też uzyskać drogą elektroniczną. Natomiast pomoc w bardziej złożonych stanach faktycznych wymaga wizyty u powiatowego/miejskiego rzecznika konsumentów. W najbardziej skomplikowanych sprawach branżowych (np. finansowych, telekomunikacyjnych, transportowych, energetycznych) konsument może uzyskać pomoc w wyspecjalizowanych instytucjach.

Rzecznicy realizują **zadanie własne samorządu** w zakresie ochrony praw konsumentów na podstawie ustawy o samorządzie powiatowym⁵. Natomiast przepisy art. 37-43 u.o.k.k.

4. Por. *Sprawozdanie za 2017*, s. 6.

5. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 18 ustawy z dnia

5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1445).

określają zadania oraz formę ich realizacji przez rzeczników konsumentów. Należą do nich:

- zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów;
- składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów;
- występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów;
- współdziałanie z właściwymi miejscowo delegaturami UOKiK, organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi;
- wykonywanie innych zadań określonych w ustawie lub przepisach odrębnych.

Uprawnienia rzeczników konsumentów pozwalają im również:

- wytaczać powództwa na rzecz konsumentów oraz wstępować, za ich zgodą, do toczącego się postępowania w sprawach o ochronę interesów konsumentów;
- występować w charakterze oskarżycieli publicznych w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia;
- występować do Prezesa UOKiK z zawiadomieniem dotyczącym podejrzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów;
- występować do sądu rejonowego z wnioskiem o nałożenie kary grzywny na podmiot, który narusza obowiązek udzielenia rzecznikowi wyjaśnień i informacji będących przedmiotem wystąpienia rzecznika lub ustosunkowania się do uwag i opinii rzecznika⁶.

2.2. Struktura biur rzeczników konsumentów

W okresie, którego dotyczy sprawozdanie, w Polsce działało 372 **rzeczników konsumentów**. Co do zasady na każdy powiat przypada jeden rzecznik, ale u.o.k.k. daje możliwość powoływania jednego stanowiska rzecznika dla kilku powiatów⁷. Takie porozumienia najczęściej zawierają powiaty miejskie z otaczającymi je powiatami ziemskimi; objęcie przez jednego rzecznika opieki nad całym mikroregionem, jakim jest miasto wraz z okolicznymi gminami, wydaje się naturalnym rozwiązaniem. W ten sposób funkcjonują:

- Powiatowy i Miejski Rzecznik Konsumentów w Krakowie (od 2000 roku),
- Powiatowy i Miejski Rzecznik Konsumentów w Krośnie (od 2008 roku),
- Powiatowy i Miejski Rzecznik Konsumentów w Rybniku (od 2007 roku),
- Powiatowy i Miejski Rzecznik Konsumentów w Bielsku-Białej (od 2000 roku),
- Powiatowy i Miejski Rzecznik Konsumentów w Chełmie (od 2015 roku),

6. Art. 114 ust. 1 u.o.k.k.

7. Stosownie do art. 39 ust. 2 u.o.k.k.

- Powiatowy i Miejski Rzecznik Konsumentów w Legnicy (od 2016 roku),
- Powiatowy i Miejski Rzecznik Konsumentów w Wałbrzychu (od 2016 roku).

Funkcjonalnie (choć bez formalnego porozumienia) ten sam rezultat osiągnięto w powiecie lubelskim, gdzie rada powiatu powierzyła tymczasowo stanowisko rzecznika konsumentów rzeczniczce z Lublina (miasta). Ten stan utrzymuje się już od kilku lat.

Istnieje tylko jeden przypadek, gdy jedno **wspólne stanowisko** rzecznika konsumentów utworzyły na podstawie porozumienia powiaty niemające siedziby w jednym mieście (tj. miejski i ziemski). W ten sposób działa PRK w Radomiu i Zwoleniu. Są też sytuacje, w których jedna osoba jest rzecznikiem w dwóch powiatach, chociaż ich władze nie zawarły w tej sprawie formalnego porozumienia. Na takiej zasadzie funkcjonują rzecznicy konsumentów w:

- Łasku i Zduńskiej Woli,
- Jędrzejowie i we Włoszczowie,
- Gorzowie Wielkopolskim i Międzyrzeczu,
- Krapkowicach i Strzelcach Opolskich oraz
- Ciechanowie i Mławie.

Praktyka sprawozdawcza w przypadku stanowisk łączonych jest niejednolita. Rzeczniczka z Krosna i powiatu krośnieńskiego sporządza dwa sprawozdania. Rzeczniczka z powiatu radomskiego i zwoleńskiego przesyła dwie tabele, ale jedną część opisową. W pozostałych przypadkach rzecznicy sporządzają jedno sprawozdanie.

2.3. Stan kadrowy

2.3.1. Wymiar czasu pracy

Ochrona konsumentów jest jednym z zadań własnych samorządu, a zgodnie z art. 39 u.o.k.k. zadania samorządu powiatowego w tym zakresie wykonuje powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów. Jego powołanie jest obowiązkowe w każdym powiecie. Ustawodawcy, który w ten sposób ukształtował system ochrony konsumentów, przyświecało założenie, że każdy konsument powinien mieć łatwy dostęp do usługi publicznej - porady i pomocy rzecznika. W założeniu w każdym powiecie powinien zostać powołany rzecznik pracujący na pełen etat, a jedynym wyłomem, który dopuścił ustawodawca, była możliwość powołania jednego rzecznika przez dwa lub więcej powiaty. Niestety praktyka poszła w inną stronę i od lat wielu starostów/prezydentów powołuje rzecznika tylko na ułamek etatu. Większość rzeczników pełni równoległe także inne funkcje w starostwach. Najczęściej są naczelnikami lub kierownikami wydziałów lub specjalistami. Co gorsza, zdarzają się sytuacje, kiedy rzecznicy pełnią w powiecie funkcje polityczne: sekretarza, radnego, a nawet wicestarosty. Takie łączenie obowiązków stoi w sprzeczności z zasadą niezależności, bezstronności i apolityczności rzecznika.

W tabeli zestawiono informacje o wymiarze zatrudnienia rzeczników w ciągu ostatnich sześciu lat, przy czym pełnymi danymi dysponujemy dopiero za lata 2017-2018.

Wymiar czasu pracy rzeczników konsumentów

część etatu	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1	160	157	167	162	162	170
4/5				1	2	3
3/4				3	18	16
3/5	3	5	6	5	9	10
1/2	72	73	75	76	83	76
2/5	5	10	11	9	13	13 ⁸
1/3				2	5	6
1/4				8	31	27
1/5	20	16	18	21	18	17 ⁹
1/6				1	2	1 ¹⁰
1/7					2	2
1/8				1	3	5
1/10					1	2
1/13					1 ⁸	1 ¹¹
1/20				1	1	

Za 2018 rok pozyskaliśmy dane dotyczące wymiaru pracy 349 rzeczników. Do tego należy doliczyć siedem osób, które w sprawozdaniach podały wymiar czasu pracy - zero, a także rzecznika, który wykonuje obowiązki „w ramach etatu na innym stanowisku”, co zapewne oznacza to samo. Można domniemywać, że zaangażowanie tych osób w obowiązki rzecznika jest tak małe, że trudno je wyrazić konkretną wartością liczbową.

W tabeli widać wzrost (o 5%) liczby powiatów, w których rzecznik jest zatrudniony na pełen etat. Częściowo za ten wzrost odpowiada fakt, że dysponujemy pełniejszymi danymi niż w roku ubiegłym. Ale częściowo jest to wynik konkretnych decyzji starostów, którzy w ciągu ostatniego roku podnieśli swym rzecznikom wymiar etatu. Miało to miejsce w powiatach: mińskim (dotąd 7/8 etatu), krotoszyńskim, złotowskim, siemianowickim (dotąd 3/4 etatu), jeleniogórskim i garwolińskim (dotąd 1/2 etatu)¹². Z tabeli zniknęła też niechlubna pozycja zajmowana przez PRK w Środzie Wielkopolskiej. W lutym 2018 roku starosta powiadomił UOKiK, że podniósł wymiar etatu rzecznika z 1/20 do 1/5. Z kolei PRK

8. W tym jeden rzecznik na 0,45 etatu.

9. W tym jeden rzecznik na 0,1875 etatu.

10. Wartość przybliżona; rzecznik podał 0,175 etatu.

11. Ze sprawozdania wynika, że PRK w Malborku nie jest zatrudniony na etacie, a pomoc konsumentom świadczy podczas dyżurów - trzy godziny tygodniowo. To odpowiada mniej więcej 1/13 etatu.

Ta sama uwaga tyczy się kolumny „2017”.

12. PRK w Radziejowie także zadeklarował w sprawozdaniu za 2018 rok, że pracował na pełny etat (wcześniej 1/4 etatu), ale zarazem, że łączy pracę z innymi obowiązkami, zatem nie umieszczamy go w tym zestawieniu.

w Lesznie napisał w sprawozdaniu, że chociaż formalnie wykonuje obowiązki na 1/3 etatu, to w praktyce jest dostępny dla konsumentów także w pozostałe dni. Podobna sytuacja jest w Szydłowcu, gdzie rzecznik pracuje na 3/16 etatu, ale w praktyce obsługuje konsumentów codziennie w godzinach pracy starostwa. Po raz pierwszy od lat rzecznik pojawił się w powiecie rzeszowskim, gdzie dotąd ochroną konsumentów zajmowała się Federacja Konsumentów, na podstawie umowy z powiatem (po interwencji UOKiK starosta powołał rzecznika, który przystąpił do wykonywania obowiązków 1 listopada 2018 roku).

Niestety w niektórych powiatach doszło w porównaniu z 2017 rokiem do pogorszenia sytuacji konsumentów. Starości zmniejszyli wymiar pracy rzecznikom w powiatach: skierniewickim i białogardzkim (z całego do 3/4), brzeskim i prudnickim (z 1/2 do 1/4), lubaczowskim (z 1/4 do 1/8), głubczyckim (z 2/5 do 1/8), bieszczadzkiem (z 1/5 do 1/10). Do poważnej zmiany doszło w powiecie sokólskim, gdzie funkcjonował rzecznik zatrudniony na pełen etat, a obecnie (od 1 listopada 2018 roku) jego obowiązki przejął dyrektor wydziału organizacyjnego starostwa.

Tymczasem z analizy sprawozdań rzeczników wyraźnie wynika korelacja między wymiarem czasu, na jaki rzecznik jest zatrudniony, a efektywnością jego działań i osiągniętym celem, czyli zapewnieniem opieki prawnej nad konsumentami w regionie. Bardzo charakterystycznym przypadkiem jest sytuacja PRK w Ustrzykach Dolnych. Jest to rzeczniczka zatrudniona na 1/10 etatu, dostępna dla konsumentów tylko raz w tygodniu przez 4 godziny. Tak niska dostępność doprowadziła do tego, że w skali całego roku rzeczniczka udzieliła jedynie 14 porad. I chociaż powiat bieszczadzki jest pod względem liczby mieszkańców jednym z najmniejszych w kraju (22 tysięcy mieszkańców), to trudno argumentować, że z tego powodu tamtejsi konsumenci mieliby mieć ograniczony dostęp do pomocy prawnej. Warto zwrócić uwagę, że w niewiele większym powiecie leskim (26,5 tysięcy mieszkańców), gdzie rzecznik pracuje na 1/2 etatu i dyżuruje trzy razy w tygodniu po 6 lub 8 godzin, porad w 2018 roku było 170. Rzecznicy w swych sprawozdaniach podkreślają, że mały wymiar czasu pracy rzecznika przekłada się wprost na niewielką rozpoznawalność tej instytucji w lokalnej społeczności. Nawet jeżeli konsument wie, że rzecznik działa w powiecie, to na dyżur musi czekać nawet kilka dni. Pomoc ze strony takiego rzecznika jest dla konsumentów iluzoryczna. Nawet najbardziej zaangażowany w pracę rzecznik nie może w pełni korzystać ze swych uprawnień, jeżeli ogranicza go mały wymiar godzinowy narzucony przez zwierzchników. Szerzej na ten temat pisaliśmy w sprawozdaniu za 2017 rok¹³.

„Pełnienie funkcji rzecznika konsumentów i jednocześnie Naczelnika Wydziału Administracyjno-Gospodarczego stanowi poważne utrudnienie w bieżącej obsłudze konsumentów. Rzecznik nie ma wyodrębnionego biura i budżetu, co ogranicza możliwości efektywnego działania zwłaszcza w sprawach skomplikowanych.” PRK w Łańcucie

Warto jeszcze porównać dane pomiędzy województwami. Najwięcej powiatów, w których rzecznik konsumentów jest zatrudniony na pełen etat, jest w śląskim (aż 85%), wysoki wynik zajmują też Dolny Śląsk (64%) i Zachodnie Pomorze (62%). Najgorzej pod tym względem wypadają: kujawsko-pomorskie (22%), podkarpackie (24%) i pomorskie (30%).

13. Sprawozdanie za 2017, s. 10-11.



Czytaj też wnioski rzeczników konsumentów dotyczące ram prawnych i warunków ich pracy, rozdział 5.3., s. 94.

2.3.2. Biura rzeczników konsumentów

W 2018 roku większość rzeczników konsumentów pełniła swoje obowiązki jednoosobowo (264 rzeczników¹⁴, tj. 71% wszystkich). Ale są powiaty, w których zapotrzebowanie na usługi pomocy prawnej znacząco wykracza poza możliwości samego rzecznika. 96 rzecznikom konsumentów pomagali stali lub oddelegowani pracownicy lub stażyści/praktykanci. Niekiedy są to wykwalifikowani specjaliści z zakresu prawa konsumenckiego, którzy są w stanie samodzielnie wykonywać zadania rzecznika. W wielu powiatach rzecznik może liczyć na pomoc zatrudnionych w starostwie radców prawnych, co jest istotne w sprawach bardziej skomplikowanych, zwłaszcza tam, gdzie sam rzecznik nie ma wykształcenia prawniczego. Czasem dostaje do pomocy pracowników, którzy zajmują się obsługą administracyjną, a tylko dodatkowo biorą na siebie ciężar podstawowej obsługi konsumentów. Bardzo często osoby przydzielane rzecznikom do pomocy to stażyści (w tym z urzędu pracy), którzy mogą pracować w starostwie najwyżej przez pół roku lub rok. Są doraźną pomocą w sprawach organizacyjnych, ale nie odciążą rzecznika w pracy merytorycznej, ponieważ zanim wdrożą się w specyfikę prawa konsumenckiego i pracy z konsumentem, okres ich zatrudnienia się kończy.

Chociaż u.o.k.k. przewiduje możliwość powołania biura rzecznika dla powiatów powyżej 100 tysięcy mieszkańców oraz miast na prawach powiatu, to tylko 110 rzeczników (30% wszystkich) wykonywało zadania przy pomocy wyodrębnionego biura. Takich powiatów/miast jest w Polsce 146, ale wyodrębnione biura rzecznika konsumentów funkcjonują tylko w 87 (60% wszystkich), zaś 59 powiatów nie skorzystało z tej możliwości (41 ziemskich i 18 miast na prawach powiatu).

Założeniem, jakie przyświecało ustawodawcy przy uchwalaniu przepisu dotyczącego biura rzecznika, było oczywiście zapewnienie odpowiedniego poziomu obsługi konsumentów w dużych społecznościach. Chodziło o zagwarantowanie rzecznikowi wystarczającej samodzielności i odpowiedniego zaplecza organizacyjnego do obsługi dużej liczby skomplikowanych spraw, które w tak dużym powiecie muszą się trafić. Tymczasem, jak widać na przykładach wymienionych w poprzednim akapicie, rzeczywistość znacząco odbiega od pierwotnych założeń. W większości przypadków rzecznik wykonuje swe funkcje samodzielnie i to najczęściej tylko na część etatu. W takim przypadku wyodrębnienie biura faktycznie jest niecelowe. Są tylko nieliczne przypadki, gdy oprócz rzecznika ochroną konsumentów zajmuje się jeszcze jeden lub więcej pracowników (np. powiat puławski, pruszkowski). Nie jest jasne, dlaczego w tych przypadkach nie wyodrębniono biura rzecznika w strukturze starostwa. Trzeba też dodać, że w niektórych przypadkach sami rzecznicy nie chcą wyodrębnienia biura, ponieważ obawiają się dodatkowej pracy administracyjnej, która może się z tym wiązać.

14. W sprawozdaniu za rok 2017 podano znacznie zaniżoną liczbę rzeczników pełniących swoje obowiązki jednoosobowo (221), co było

spowodowane błędną statystyką z woj. śląskiego i opolskiego.

„Działania powiatowego rzecznika konsumentów miały pozytywny wydźwięk, gdyż udzielanie bezpłatnej fachowej pomocy prawnej i skuteczność w dochodzeniu roszczeń przyczyniło się do tworzenia dobrego wizerunku urzędu. Konsumenci wyrazili swoje zadowolenie telefonicznie lub pisemnie dziękując za pozytywne załatwienie sprawy, co daje ogromną satysfakcję w codziennej pracy rzecznika. Skuteczna i aktywna działalność rzecznika sprzyjała dobremu wizerunkowi powiatu jako przyjaznego mieszkańcom, podejmującego ich problemy.”
PRK w Chojnicach

2.4. Dostępność pomocy dla konsumentów

Opisane w poprzednim punkcie warunki pracy rzecznika i osób, które rzecznikowi pomagają, przekładają się na dostępność usługi publicznej dla danej społeczności lokalnej. Składają się na nią: liczba mieszkańców powiatu oraz liczba osób, które zajmują się w powiecie ochroną konsumentów. Jest jasne, że im takich osób jest więcej, tym łatwiej mieszkańcom uzyskać poradę lub pomoc. Rzecznik (i jego pracownicy) mają wtedy czas zajmować się innymi sprawami niż tylko prostym poradnictwem, w szczególności prowadzeniem spraw sądowych, wspieraniem konsumentów w postępowaniach polubownych i działaniami edukacyjnymi.

Przyjęliśmy zatem, że potencjalna dostępność pomocy konsumenckiej to liczba mieszkańców powiatu podzielona przez sumę etatów rzecznika i jego pracowników. W rezultacie otrzymujemy informację o liczbie mieszkańców przypadających na jedną osobę powołaną do ochrony konsumentów. Im ta liczba jest niższa, tym dostępność usługi większa.

Uwzględniając liczbę mieszkańców poszczególnych powiatów, UOKiK ustalił, że najlepsza dostępność pomocy konsumenckiej była w 2018 roku w powiecie pyrzyckim (na jednego pracownika przypada 20 027 mieszkańców) i w Koninie (25 025 mieszkańców). W stosunku do poprzedniego roku z podium spadł powiat gołdapski, gdzie rzecznik (1/5 etatu) stracił pracownika, który mu dotąd pomagał (23 440 mieszkańców). Jego miejsce zajął Tarnów (27 527 mieszkańców) i - tuż za nim - powiat piekarski (27 977 mieszkańców).

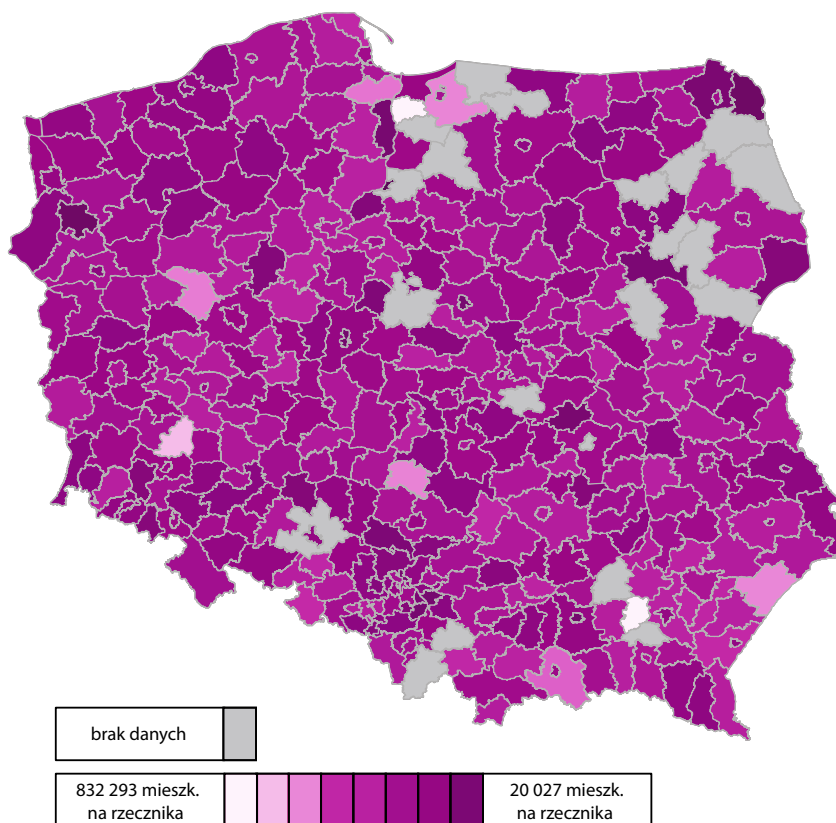
Natomiast najgorsza dostępność rzecznika była w powiatach: malborskim (rzecznik pracuje trzy godziny w tygodniu, co daje statystyczną dostępność na poziomie 832 239 mieszkańców na rzecznika), ropczycko-sędziszowskim (rzecznik na 1/10 etatu, 737 730 mieszkańców), lubaczowskim (rzecznik na 1/8 etatu, 464 000 mieszkańców), elbląskim (1/8 etatu, 461 152 mieszkańców) i pajęczańskim (0,1125 etatu, 459 653 mieszkańców). W stosunku do ubiegłego roku poprawiła się sytuacja w powiecie średzkim¹⁵ (wymiar etatu rzecznika zwiększony z 1/20 na 1/4), natomiast rzecznik z powiatu gdańskiego mimo zwiększenia wymiaru etatu z 1/8 na 1/4 pozostał w pierwszej dziesiątce najmniej dostępnych rzeczników (446 700 mieszkańców) w kraju.

Porównanie skrajnych wyników prowadzi do wniosku, że statystycznemu mieszkańcowi powiatu pyrzyckiego jest ponad 40 razy łatwiej uzyskać pomoc w sporze z przedsiębiorcą

15. Mowa o Środzie Wlkp. - w odróżnieniu od Środy Śląskiej, gdzie rzecznik jest zatrudniony na pełen etat.

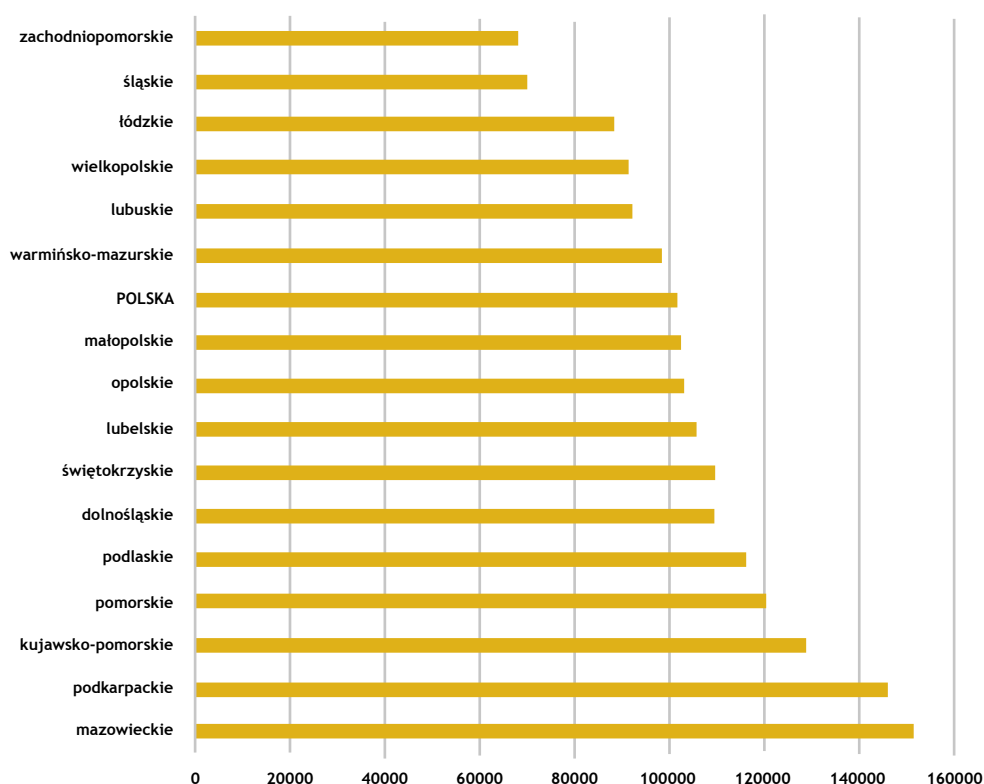
niż mieszkańcy powiatu malborskiego. W ubiegłym roku ta rozpiętość była o połowę większa, ale na wyciąganie wniosków, że różnice poziomu ochrony się zmniejszają, jest z pewnością za wcześnie.

Dostępność pomocy rzecznika konsumentów w stosunku do liczby mieszkańców (według powiatów)



Na powyższej mapie im większe nasycenie koloru, tym lepsza jest dostępność usługi w danym powiecie. Wyraźnie więc widać, że w najlepszej sytuacji są mieszkańcy powiatów na Pomorzu Zachodnim, w centralnej części Wielkopolski i części Dolnego Śląska, a w najgorszej - Sądecczyzny, wschodniego Podkarpacia, Podlasia i części Kujaw.

Dostępność pomocy rzecznika konsumentów w stosunku do liczby mieszkańców (według województw)



Na tym wykresie im krótszy słupek, tym większa dostępność rzeczników w danym województwie. Widać więc, że w zestawieniu regionów - tak jak w ubiegłym roku - najlepiej wypada zachodniopomorskie (66 336 mieszkańców na rzecznika), przed śląskim (70 033 mieszkańców), a najgorzej mazowieckie (151 749) i podkarpackie (146 065). W większości województw dostępność rzeczników spadła, przy czym są to raczej spadki niewielkie, z wyjątkiem świętokrzyskiego (o 12,8%), podlaskiego (o 15,6%) i dolnośląskiego (aż o 26,7%). W tym ostatnim przypadku przyczyną drastycznego spadku jest zmniejszenie liczebności biura we Wrocławiu (o jedną osobę) i likwidacja biura w Świdnicy (rzecznik stracił dwoje pracowników). Z kolei w czterech województwach nastąpił wzrost dostępności rzecznika w stosunku do ubiegłego roku: w łódzkim (o 5,7%), śląskim (o 6,4%), małopolskim (o 8,7%) i lubuskim (o 16,7%). Duży wzrost w tym ostatnim województwie jest spowodowany utworzeniem mocnego biura rzecznika w Gorzowie Wielkopolskim (rzecznik na pełen etat plus dwoje pracowników).

Dostępność usługi publicznej - pomocy konsumentom - na wschodzie kraju jest generalnie niższa niż na zachodzie. Różnica pomiędzy województwami jest 2,5-krotna, a pomiędzy powiatami nawet 40-krotna.

Warto jeszcze porównać miasta wojewódzkie. Po ich zestawieniu pierwsze miejsce zajmuje Gorzów Wielkopolski (49 718 mieszkańców na pracownika biura rzecznika), który w 2017 roku był ostatni. Drugie miejsce zajął Olsztyn (57 708), trzecie Opole (64 021), a czwarte Rzeszów (64 543). Na przeciwległym końcu znalazły się Kielce (196 335) i Bydgoszcz (175 627). W obu tych przypadkach znaczące (o ok. 50%) pogorszenie dostępności rzecznika spowodowała redukcja etatów - do dwóch w Bydgoszczy i jednego w Kielcach. Te zmiany najlepiej ilustrują, jak nawet niewielkie zmiany kadrowe mogą znacząco wpłynąć na dostępność i jakość usługi publicznej.

Średnia dostępność pomocy dla konsumentów dla całej Polski wyniosła 102 205 mieszkańców na rzecznika (lub pracownika biura), mediana z kolei jest zbliżona - wynosi 101 333 mieszkańców na rzecznika (lub pracownika biura). W ubiegłym roku było to odpowiednio 95 276 i 102 648.

Na zakończenie tych rozważań warto jeszcze wspomnieć o fizycznej dostępności rzecznika, który w większości przypadków rzadko opuszcza miasto - siedzibę powiatu. Dla wielu konsumentów konsultacja u rzecznika może zatem wymagać uciążliwej podróży. Praca rzecznika wymaga wyjścia zza biurka i pomagania mieszkańcom tam, gdzie najbardziej tego potrzebują. W tym kontekście warto więc wspomnieć o comiesięcznych dyżurach PRK w Płocku w wybranych miejscowościach powiatu. Podobny model dyżurów mobilnych lub zamiejscowych stosują PRK w Krotoszynie, PRK w Skarżysku-Kamiennej, PRK w Bielsku-Białej. MRK w Gliwicach blisko współpracuje z radami osiedli, a MRK/PRK w Krakowie ma dyżury w poszczególnych dzielnicach miasta. Niektórzy rzecznicy udzielają od czasu do czasu porad np. w centrach handlowych (PRK w Pile, MRK w Warszawie) lub podczas różnego rodzaju jarmarków i innych lokalnych wydarzeń.

2.5. Wykształcenie i przygotowanie do pełnienia obowiązków

W ubiegłym roku mieliśmy tylko szacunkowe informacje o stażu pracy rzeczników (z 19% powiatów), za 2018 rok pozyskaliśmy dane z 214 powiatów (57%). Dysponujemy kompletnymi lub niemal kompletnymi danymi z województw: wielkopolskiego, lubuskiego, dolnośląskiego, śląskiego, pomorskiego, zachodniopomorskiego i małopolskiego; częściowymi danymi z podlaskiego, lubelskiego, opolskiego, łódzkiego, podkarpackiego i świętokrzyskiego. Nie mamy natomiast danych z kujawsko-pomorskiego, warmińsko-mazurskiego i Mazowsza.

Rozpiętości pomiędzy województwami są niewielkie. Najwyższy średni staż pracy mają rzecznicy z województwa małopolskiego (13,5 roku), świętokrzyskiego (12,5 roku) i śląskiego (12,4 roku), a najniższa średnia jest w województwie lubuskim (8,4 roku), dolnośląskim (8,5 roku), pomorskim i opolskim (9,8 roku). Średnia dla całego kraju to 11 lat. Tak jak pisaliśmy w poprzednim sprawozdaniu¹⁶, jest w kraju grupa rzeczników, którzy pracują na tym stanowisku od początku istnienia tej instytucji, czyli od 19-20 lat (45 osób w tabeli, ale w województwach, z których nie mamy danych też jest co najmniej kilkoro takich rzeczników). Te osoby pełnią kluczową rolę, ponieważ ich wiedza i doświadczenie są niezastąpionym źródłem informacji dla koleżanek i kolegów młodszych stażem. Proces wymiany pokoleniowej wśród rzeczników trwa. W zestawieniu

16. Sprawozdanie za 2017, s. 12.

widać wiele osób nowych - aż 21 z nich (10% wszystkich, o których mamy dane) pracuje jako rzecznik/rzeczniczka od roku lub krócej. Kolejnych 11 osób (5%) pracuje na tym stanowisku od roku do 2 lat. Przygotowanie do pracy nowych rzeczników, którzy nie mają jeszcze takiego doświadczenia jak ich poprzednicy, oznacza, że przed systemem ochrony konsumentów stoją nowe wyzwania.

Niestety można przypuszczać, że fala wymiany kadrowej, do której doszło w ciągu ostatniego roku, przynajmniej częściowo wiąże się z ostatnimi wyborami samorządowymi. Do UOKiK dotarły sygnały o rotacjach na stanowiskach rzeczników, często pozbawionych jakiegokolwiek uzasadnienia merytorycznego. W tym miejscu należy przypomnieć, że zdaniem UOKiK stanowisko rzecznika powinno być po pierwsze profesjonalne (wymaga wiedzy specjalistycznej i nie może być powierzone osobie nieprzygotowanej), a po drugie apolityczne (niezależne od układu politycznego w starostwie czy radzie miasta).

W 2018 roku najwięcej rzeczników miało wykształcenie wyższe prawnicze (215, tj. 60% wszystkich¹⁷), w tym 15 (4%) ma dodatkowo uprawnienia radcy prawnego. Poza tym rzecznicy mają też wykształcenie wyższe ekonomiczne (47 osób, tj. 13%), a pozostałych 87 osób (23%) - inne wykształcenie wyższe. O tym, dlaczego jest wskazane, by na stanowisku rzecznika zatrudniać prawników, pisaliśmy szerzej w *Sprawozdaniu za 2017*¹⁸ rok. Tamte konkluzje warto tylko uzupełnić informacją, że w stosunku do poprzedniego roku rzeczników-prawników ponownie przybyło.



Powiatowy Rzecznik Konsumentów w Tarnowskich Górach

17. Dane o wykształceniu rzecznika mamy z 360 powiatów.

18. *Sprawozdanie za 2017*, s. 12.

2.6. Warunki pracy

Brak środków do działania jest tym, na co najczęściej i niezmiennie od wielu lat skarżą się rzecznicy. Powszechne braki kadrowe, brak wyodrębnionego organizacyjnie biura, lokalu i sprzętu komputerowego, środków na szkolenia i na prowadzenie procesów (koszty zastępstwa procesowego, biegłych) uniemożliwiają prawidłowe funkcjonowanie wielu rzecznikom. Rzecznicy podkreślają, że bardzo dużo czasu zajmują im czynności administracyjne (wypełnianie dokumentacji, sprawozdawczość, przygotowywanie akt, np. kserowanie). Tylko nieliczni rzecznicy mogą liczyć na pomoc sekretariatów starostw choćby w najprostszych czynnościach technicznych. Czasochłonne jest też udzielanie konsumentom informacji o stanie ich sprawy. Ustalenie tego wymaga zwykle nie tylko odnalezienia akt sprawy, ale też rozmów telefonicznych (z sądem, z organami administracji, Inspekcją Handlową itp.). Te czynności nie są w żaden sposób odnotowywane w statystykach. Niezapewnienie rzecznikom odpowiedniej obsługi technicznej prowadzi do marnowania potencjału tej instytucji.

Istotnym problemem bywają nieobecności rzecznika. Nawet w przypadku dłuższych przerw w funkcjonowaniu instytucji (urlop wypoczynkowy lub macierzyński, długotrwała choroba) starości nie zapewniają zastępstwa na stanowisku rzecznika. W rezultacie konsumenci są pozbawieni pomocy nawet przez kilka miesięcy.

Po zestawieniu tych problemów z opisanymi w poprzednim rozdziale kwestiami kadrowymi jasno widać, że w wielu powiatach ochronę konsumentów traktuje się wyłącznie jako obciążenie, a nie szansę i wyzwanie. Przepisy nie przewidują dla starosty sankcji za niepowołanie rzecznika czy niezapewnienie mu odpowiednich warunków pracy; mieszkańcom powiatu nie przysługuje w tym zakresie żaden środek odwoławczy czy inny prawny środek nacisku na starostę. Zatem w praktyce wchodzi w grę wyłącznie odpowiedzialność polityczna, która w wielu społecznościach lokalnych jest iluzoryczna.

„Skuteczna i aktywna działalność rzecznika sprzyja dobremu wizerunkowi powiatu jako przyjaznego mieszkańcom, podejmującego ich problemy.” PRK w Głogowie

3. Realizacja zadań rzeczników konsumentów wynikających z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

3.1. Zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów

3.1.1. Ramy prawne i cele

Jednym z zadań rzeczników konsumentów jest zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów. Porada to termin szeroki. W podstawowym zakresie oznacza informację udzielaną konsumentowi osobiście, telefonicznie, emailowo (sprawy, w których nie powstaje dokumentacja). Ale w szerszym rozumieniu obejmuje szereg czynności, które składają się na kompleksową pomoc prawną udzielaną konsumentom¹⁹. W tym sensie porada to nie tylko poinformowanie konsumenta o stanie prawnym w danym przypadku, ale też analiza dokumentów (umów, regulaminów), udzielenie szczegółowych wskazówek co do sposobu postępowania, nieraz także napisanie lub pomoc w napisaniu reklamacji lub odstąpienia do przedsiębiorcy (czasem nawet kilku pism w jednej sprawie) albo pisma procesowego. Przy okazji udzielania porad rzecznicy dostarczają też konsumentom materiały edukacyjne (broszurki, ulotki).

Oczywiście są takie sprawy, w których porada rzecznika sprowadza się do udzielenia konsumentowi prostej informacji. Ale z relacji rzeczników wynika, że takich spraw jest niewiele, za to trafia do nich coraz więcej spraw trudnych, ze złożonym stanem faktycznym i prawnym, których analiza wymaga niekiedy zaangażowania dużo sił i czasu. Oznacza to, że w ciągu dnia pracy rzecznik lub pracownik biura może pomóc tylko kilku lub kilkunastu osobom. W rezultacie w niektórych miastach i powiatach na wizytę u rzecznika trzeba czekać nawet kilka tygodni (nie dotyczy to sytuacji, w których zwłoka mogłaby pogorszyć pozycję procesową konsumenta, np. prowadziłyby do uchybienia terminowi). W tych powiatach, gdzie rzecznik jest zatrudniony na ułamek etatu, w praktyce oznacza to, że wielu konsumentów nie dostanie pomocy, której potrzebują.

19. Szeroki zakres terminów „porada” i „poradnictwo” jest jednym ze źródeł problemów w sprawozdawczości. Każdy rzecznik rozumie przez poradę coś innego. Niektórzy bardzo skrupulatnie odnotowują i uwzględniają w statystykach każdą informację udzieloną

telefonicznie lub emailowo. Inni tylko te, których udzielili konsumentom osobiście i po analizie sprawy, a jako jedną sprawę rejestrują całą korespondencję z konsumentem. Stąd znaczne różnice pomiędzy sprawozdaniami poszczególnych rzeczników.

Z punktu widzenia UOKiK działalność poradnicza rzeczników konsumentów ma dodatkowo zasadnicze znaczenie jako element **monitoringu rynku**. Do rzeczników wpływa wielokrotnie więcej sygnałów od konsumentów niż do UOKiK. Współpraca między instytucjami tworzącymi system ochrony konsumentów jest kluczowa, ponieważ informacje pochodzące od nich są ważnym źródłem wiedzy o nieprawidłowościach na rynku i umożliwiają nam szybsze i bardziej skuteczne reagowanie na nie.

3.1.2. Liczba udzielanych porad

W 2018 roku rzecznicy udzielili 475 929 porad. Liczbę porad udzielonych w skali całego kraju oraz poszczególnych województw przedstawia poniższa tabela. Dla porównania zestawiono ją z liczbą porad udzielonych w roku poprzednim - *Sprawozdanie za 2017 rok* wykazało nieco ponad 447 tysięcy spraw. Szczegółowe zestawienie porad i informacji konsumenckiej z podziałem na powiaty i rodzaj sprawy przedstawiliśmy w tabeli dostępnej na stronie <https://www.uokik.gov.pl/rzecznicy.php>.

475 929 porad udzielonych w 2018 roku to więcej niż w poprzednim. Jednak wzrost jest tylko pozorny i wynika z tego, że za 2018 rok mamy pełniejsze dane. Tymczasem trend spadkowy w poradnictwie trwa.

Liczba porad udzielonych przez rzeczników konsumentów

Województwo	Umowy sprzedaży (towary)	Usługi	Ogółem w 2018 roku ^{20, 21}	Ogółem w 2017 roku	Spadek/wzrost liczby porad
pomorskie	12 054	9277	22 858	22 229	2,8%
zachodniopomorskie	16 146	16 295	34 507	32 431	6,4%
kujawsko-pomorskie	10 689	6227	18 511	20 752	-10,8%
warmińsko-mazurskie	6305	3575	10 856	11 995	-9,5%
podlaskie	7224	4251	13 981	13 988	b.z.
lubelskie	12 981	9184	26 575	23 996	10,7%
wielkopolskie	24 599	17 685	47 529	48 297	-1,6%
świętokrzyskie	4256	3792	8824	9370	-5,8%

²⁰ Liczby w tej kolumnie nie zawsze są sumą liczb w kolumnach dotyczących sprzedaży i usług, ponieważ niektórzy rzecznicy podali w sprawozdaniach tylko łączną liczbę porad, nie precyzując branży. Dotyczy to znacznej części porad, ponieważ sam tylko MRK/PRK w Krakowie udzielił ich niemal 30 tysięcy, czyli ponad 5% wszystkich porad w kraju. W rezultacie przedstawione wyniki i analizy należy traktować

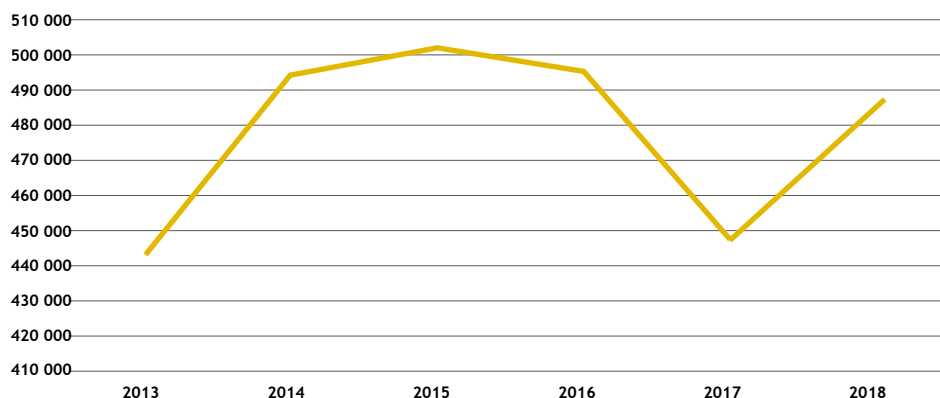
z dużą ostrożnością.

²¹ Poza poradami dotyczącymi usług i sprzedaży w ogólną liczbę wlicza się również porady niekonsumenckie oraz informacje ogólne udzielane osobom, które zgłaszają się do rzeczników konsumentów.

łódzkie	19 067	10 376	30 804	27 257	13%
mazowieckie	16 285	9773	44 105	41 505	6,2%
małopolskie	17 292	10 422	59 510	33 502	77,6%
podkarpackie	8242	6638	16 007	15 116	5,9%
śląskie	35 610	20 316	65 243	65 732	-0,7%
opolskie	5489	4017	12 776	13 128	-2,7%
dolnośląskie	28 922	14 514	48 943	53 204	-8%
lubuskie	10 135	5103	16 816	14 980	12,2%
POLSKA RAZEM	243 274	156 820	477 845	447 482	6,8%

Z widocznych w tabeli wzrostów nie należy jednak wnioskować, że rzecznicy udzielają obecnie więcej porad niż wcześniej. Ów „wzrost” wynika wyłącznie z faktu, że dysponujemy **pełniejszymi danymi** niż w roku ubiegłym. Jeśli porównamy bowiem dane wyłącznie z tych powiatów, które wymieniliśmy zarówno w *Sprawozdaniu za 2017 rok*, jak i w obecnym, to okaże się, że w 2018 rzecznicy mieli o 35 767 spraw mniej. A to oznacza spadek o 8% i wpisuje się w trend spadkowy, o którym pisaliśmy w poprzednim sprawozdaniu²².

Liczba porad w latach 2013-2018



Sami rzecznicy potwierdzają, że porad udzielają mniej niż dawniej. Jako przyczyny podają: większą świadomość konsumentów, umiejętność samodzielnego wyszukania informacji w internecie, ale również większą dostępność punktów nieodpłatnej pomocy prawnej, która przejęła część tematów konsumenckich. Trzeba jednak pamiętać, że ta forma poradnictwa prawnego została powołana w innym celu, ma inny zakres uprawnień, a prawnicy, którzy w nich pracują, nie mają za sobą lat doświadczeń ani wiedzy o sprawach

22. *Sprawozdanie za 2017*, s. 16

konsumenckich. Stąd istnieje potrzeba zapewnienia współpracy, a nie konkurencji między tymi instytucjami, co zresztą w wielu powiatach faktycznie ma miejsce.

*„Liczba spraw maleje, gdyż w budynku starostwa działa punkt nieodpłatnej pomocy prawnej, utworzony przez powiat w oparciu o ustawę o nieodpłatnej pomocy prawnej.”
PRK w Lubaczowie*

Analizując liczbę porad w poszczególnych jednostkach administracyjnych trzeba odnieść się do liczby mieszkańców. W ten sposób uzyskujemy informacje o tym, **jaki odsetek mieszkańców danego powiatu lub województwa skorzystał z poradnictwa konsumenckiego**. Wynik 2% znaczy, że statystycznie co pięćdziesiąty mieszkaniec województwa uzyskał w 2018 roku poradę od rzecznika; 0,70% - mniej więcej co dwieście siedemdziesiąty. Im wyższa liczba (im dłuższy słupek na poniższym wykresie), tym więcej mieszkańców uzyskało poradę.

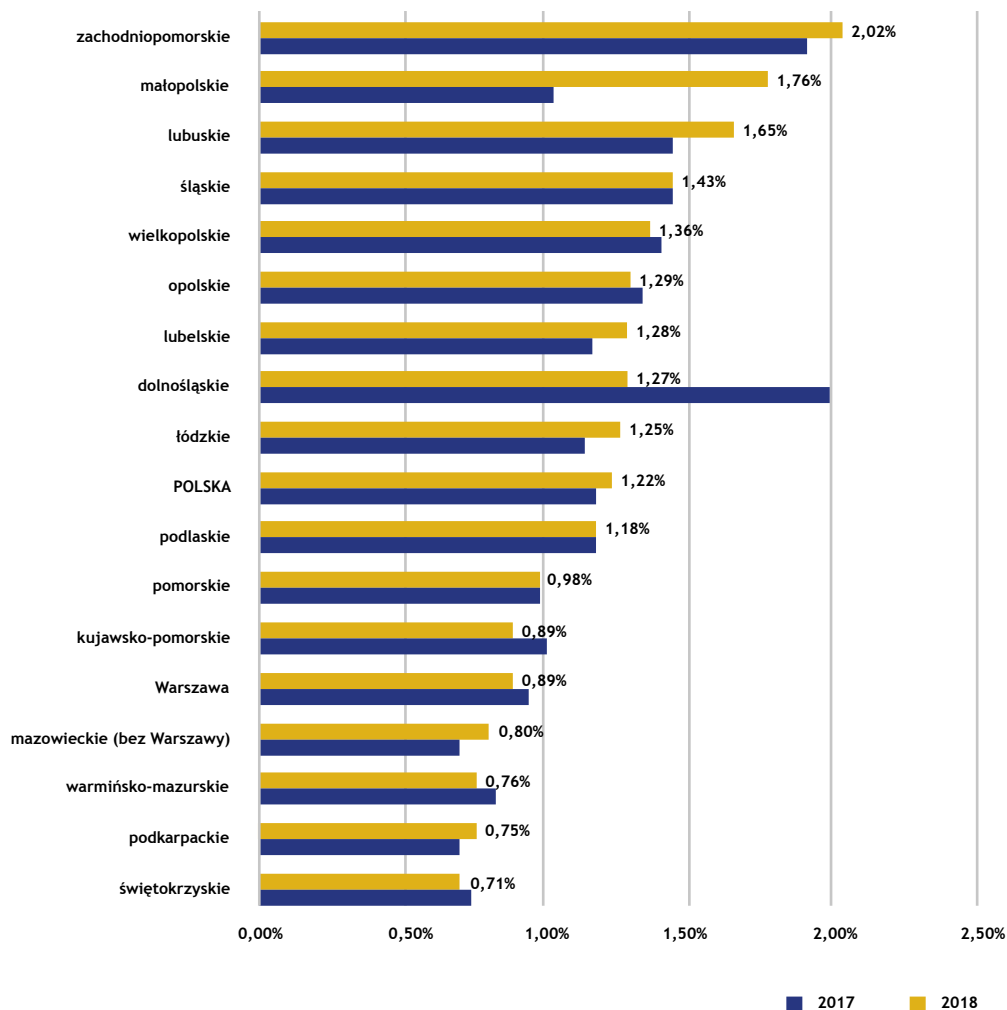


Miejski Rzecznik Konsumentów w Legnicy



Powiatowy Rzecznik Konsumentów w Bartoszycach

Liczba porad w stosunku do liczby mieszkańców (według województw)



Największa dostępność poradnictwa rzeczników była w 2018 roku w województwie zachodniopomorskim (wzrost w stosunku do 2017 roku o 6,4%). Dolny Śląsk, który był pierwszy w ubiegłym roku, spadł aż o osiem pozycji (ponad 30% mniej porad). Spadki wystąpiły tam w większości powiatów, a tylko w trzech pojawiły się znaczące wzrosty. Drugie miejsce zajęła Małopolska (wzrost dostępności o ponad 72%), a to dzięki prawie 30 tysiącom porad, których udzieliło biuro rzecznika w Krakowie, nie uwzględnione w ubiegłorocznym sprawozdaniu. Trzeci wynik ma województwo lubuskie (wzrost o niecałe 10%). Natomiast najtrudniej uzyskać poradę rzeczników w tych samych województwach co w 2017 roku (choć w innej kolejności): świętokrzyskim, podkarpackim, warmińsko-mazurskim i mazowieckim. Dostępność poradnictwa w tych województwach jest na poziomie 0,7-0,8%, a więc prawie trzy razy mniejsza niż w zachodniopomorskim.

Po raz kolejny potwierdza to tezę, że na wschodzie kraju dostępność usługi publicznej - poradnictwa konsumenckiego - jest znacznie niższa niż na zachodzie.

Liczby potwierdzają tezę, którą postawiliśmy w ubiegłym roku, że pewna część poradnictwa w najprostszych sprawach przenosi się do infolinii konsumenckiej. W 2018 roku konsultanci infolinii udzielili 75 575 porad (72 021 - wzrost o 4,9% w stosunku do 2017 roku). To jest pozytywny trend, odciąża bowiem rzeczników i uwalnia ich zasoby do prowadzenia bardziej skomplikowanych spraw. Natomiast zainteresowanie poradami emailowymi nadal spada - konsumenckie centrum e-porad udzieliło w 2018 roku 17 266 porad (o 5,7% mniej niż w 2017)²³.

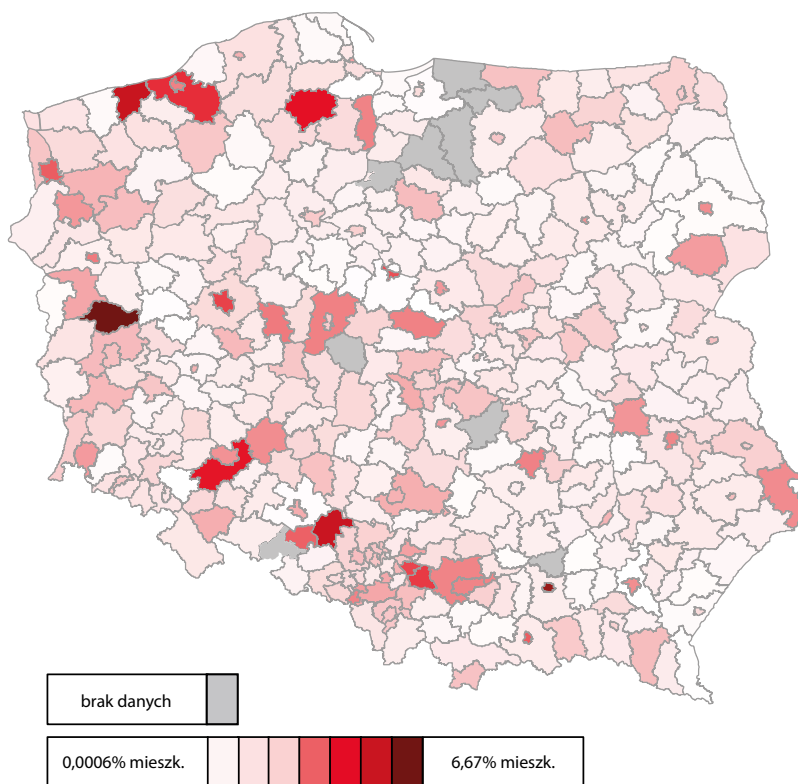
Omawiając wyniki w poszczególnych powiatach trzeba najpierw zwrócić uwagę na wyniki skrajnie słabe. W niektórych sytuacjach są one całkowicie nierealne. Przykładowo PRK w Świdnicy zaraportowała 16 porad przez cały rok. Zważywszy, że jest zatrudniona na pełny etat i zatrudnia w swym biurze dwie osoby, byłby to wynik dalece odbiegający od oczekiwań. Zaskakujące (ale nie nierealne) są też słabe wyniki w powiatach: bieszczadzkim (14 porad w ciągu roku), gostyński (17 porad), radziejowskim (34 porady), kazimierskim (43 porady). W tych powiatach rzecznicy są zatrudnieni na ułamkowe części etatu. Ale słabe wyniki mają też niektórzy rzecznicy pracujący na pełen etat, na przykład w Nowym Tomysłu (77 porad w ciągu roku) albo Złotowie (119 porad). Z kolei rekordzistami, biorąc pod uwagę bezwzględną liczbę porad, są - co nie zaskakuje - największe miasta: Kraków (29 700 porad), Warszawa (15 460) i Wrocław (16 980). W stosunku do liczby ludności najlepiej wypadają pod tym względem: pow. świebodziński

23. Por. *Sprawozdanie za 2017*, s. 20.

(3737 porad, z których skorzystało statystycznie 6,6% mieszkańców), Tarnów (6623 porad, 6%), pow. chrzanowski (4502 porad, 3,6%²⁴) i Szczecin (13 470 porad, 3,327%).

Im więcej mieszkańców powiatu skorzystało w 2018 roku z porady rzecznika, tym ciemniejszym kolorem oznaczono ten powiat na poniższej mapie.

Liczba porad w stosunku do liczby mieszkańców (według powiatów)



Analiza największych wzrostów w stosunku do roku ubiegłego prowadzi w pierwszej kolejności do wniosku, że rzecznicy zaczęli rzetelniej i dokładniej prowadzić statystyki udzielanych porad. W wielu przypadkach w tabelach widać wzrosty o kilka tysięcy procent (np. Kalisz i powiaty aleksandrowski, bartoszycki, stargardzki). To oznacza,

24. To liczba zaskakująco duża, biorąc pod uwagę, że PRK w Chrzanowie jest zatrudniona na 1/2 etatu.

że we wcześniejszych latach rzecznicy po prostu nie rejestrowali większości spraw, którymi się zajmowali²⁵. Drugą przyczyną są zmiany kadrowe. W niektórych powiatach wzrost liczby porad spowodował zatrudnienie na stanowisku rzecznika rzutkiej, sprawnej osoby z poczuciem misji. Taką zmianę dostrzegliśmy np. w powiatach wołomińskim lub wejherowskim. W kilku przypadkach wzrost liczby porad trzeba powiązać z podniesieniem wymiaru etatu rzecznika/rzeczniczki (np. pow. wschowski) lub zatrudnieniem dodatkowych pracowników (np. pow. bocheński lub Łódź). Ta zbieżność pokazuje, że zapotrzebowanie na pomoc ze strony rzecznika jest duże, a wzrost dostępności wprost przekłada się na zwiększone zainteresowanie usługą publiczną wśród mieszkańców. Analogicznie redukcja etatów (bądź dodanie rzecznikowi innych obowiązków) wiąże się z gorszymi wynikami. Przykładowo w powiecie sokólskim liczba porad spadła o 45%, w węgorzewskim o 60%, w głubczyckim o 78%. Nie są dla nas natomiast jasne przyczyny dużych spadków w powiatach, gdzie stan zatrudnienia pozostał niezmienny, np. w pow. nowotomyskim (-76%), pińczowskim (-48%) lub kartuskim (-61%).

3.1.3. Tematyka porad

Rzecznicy prowadzą statystyki dotyczące nie tylko liczby skarg, ale też ich tematyki. To istotne dane, które pokazują, w których branżach na rynku pojawia się najwięcej problemów konsumenckich. W kolejnych częściach sprawozdania zestawiliśmy w tabelach (pierwsza dotyczy usług, druga sprzedaży) dane za rok 2018 i poprzednie, z podziałem na branże (z zastrzeżeniem, że od 2017 roku rzecznicy posługują się nową klasyfikacją, której kategorii nie zawsze można przypisać do tych z klasyfikacji stosowanej w poprzednich latach - por. „Metodologia, s. 7”).

Tradycyjnie pewna część spraw, z którymi zgłaszali się konsumenci, nie miała charakteru konsumenckiego. Dotyczyły przykładowo członków wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych, najemców mieszkań i domów komunalnych, interpretacji przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, prawa rodzinnego i spadkowego, egzekucji, w tym komorniczej, upadłości konsumenckiej czy abonamentów RTV. W skali kraju tych spraw było 13 034, a więc ok. 2,7% wszystkich (wzrost w stosunku do poprzedniego roku o ok. 0,5%). Do rzeczników zgłaszają się po pomoc także drobni przedsiębiorcy lub rolnicy. Często są przekonani, że pomoc im się należy. Wyprowadzenie ich z błędu bywa trudniejsze niż udzielenie rutynowej porady, a rzecznik naraża się na negatywne emocje. Zresztą niektórzy rzecznicy w sprawozdaniach podkreślają, że często zajmują się ich sprawami, nawet jeśli formalnie nie należy to do ich kompetencji. W wielu ośrodkach, zwłaszcza mniejszych, nie funkcjonują bowiem instytucje, które świadczyłyby bezpłatne porady w sprawach innych niż konsumenckie. Ten stan rzeczy częściowo się zmienił wraz z szerszym otwarciem nieodpłatnej pomocy prawnej. Ale nadal wiele osób chętnie odwiedza rzecznika, którego zna i darzy zaufaniem. Niestety pytania, które dotyczą innych dziedzin prawa są dla rzeczników obciążające. Trzeba im poświęcić dużo więcej czasu niż sprawom konsumenckim, w których się specjalizują. Ostatecznie dużą część czasu rzecznicy poświęcają sprawom, które nie mieszczą się w zakresie ich ustawowych kompetencji.

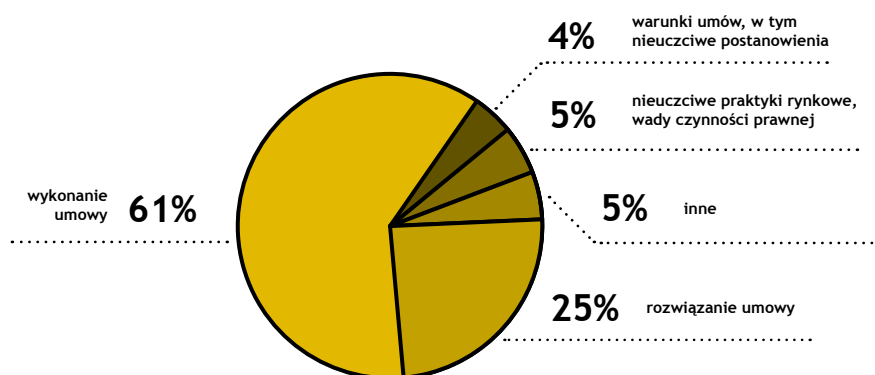
25. Por. *Sprawozdanie za 2017*, s. 18.

Rzecznicy zauważają także zmianę jakościową, jaka zaszła w ostatnich latach. Coraz mniej konsumentów zgłasza się do rzeczników ze sprawami prostymi, które wymagają udzielenia krótkiej, standardowej porady na temat przysługujących konsumentom praw. Natomiast coraz częściej rzecznicy muszą stawiać czoła sprawom złożonym i nietypowym. Większość z nich wymaga analizy dokumentów, które często są niekompletne, a to wymaga dodatkowych ustaleń stanu faktycznego. Konsumenti częściej niż dawniej oczekują też pomocy w przygotowaniu i prowadzeniu procesu sądowego. W rezultacie na jedną sprawę rzecznik musi poświęcić znacznie więcej czasu niż jeszcze kilka lat temu.

„Znaczna liczba konsumentów wymaga pomocy w całym procesie reklamacyjnym, czy ostatecznie w egzekwowaniu roszczeń na drodze sądowej. Pomoc prawna rzecznika nie ogranicza się zatem jedynie do udzielania informacji, ale coraz częściej przejawia się w redagowaniu i sporządzaniu pism - zgłoszeń reklamacyjnych, odwołań, wezwań do przedsiębiorców, oświadczeń o odstąpieniu od umowy, pism procesowych - pozwów, sprzeciwów od nakazów zapłaty itp.” MRK w Sosnowcu

Poniższy wykres pokazuje, czego dotyczyły sprawy, z którymi konsumenci zgłaszali się do rzeczników (zarówno patrząc na sprzedaż, jak i usługi).

Na jakim etapie sporu konsumenci szukali porady w 2018 roku?



Z wykresu wynika, że ogromna większość (86%) sporów, w których konsumenci szukali porady rzeczników, powstała na tle umów już zawartych - albo na etapie wykonania umowy, albo jej rozwiązania (w 2017 roku było to 83%). W stosunku do ubiegłego roku zmniejszyła się liczba spraw dotyczących zawarcia umowy (nieuczciwych praktyk rynkowych i wad czynności prawnej). Teraz to tylko 5% sporów (było 6%).

3.1.4. Porady według branż. Usługi

Poniższa tabela ilustruje, jakich branż dotyczyły porady udzielane przez rzeczników w 2018 roku i latach poprzednich.

Liczba porad z podziałem na branże. Usługi

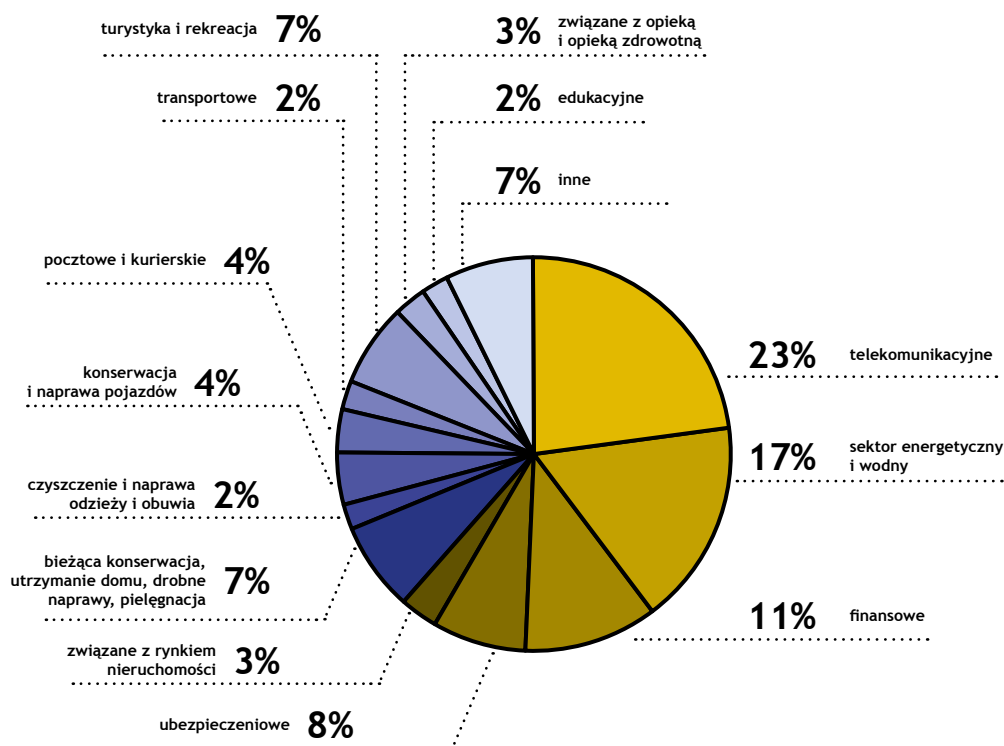
stara klasyfikacja	2013	2014	2015	2016	nowa klasyfikacja	2017	2018
telekomunikacyjne	53 542	53 280	54 874	54 646	telekomunikacyjne	47 072	35 091
związane z dostawą energii, gazu, ciepła, wody oraz wywozem nieczystości	15 927	21 720	27 969	27 472	sektor energetyczny i wodny	29 376	25 749
finansowe	23 251	23 089	22 078	20 177	finansowe	17 419	16 969
ubezpieczeniowe	13 264	19 261	14 915	16 077	ubezpieczeniowe	11 678	11 710
windykacyjne	9818	10 767	13 000	12 280			
remontowo-budowlane	13 144	13 510	12 329	11 892	bieżąca konserwacja, utrzymanie domu, drobne naprawy, pielęgnacja	11 508	11 290
					związane z rynkiem nieruchomości	4 237	4 806
					czyszczenie i naprawa odzieży i obuwia	2 142	3 395
					konserwacja i naprawa pojazdów i innych środków transportu	5 239	6 083
					pocztowe i kurierskie	4 005	5 683
					transportowe	3 110	3 801
					turystyka i rekreacja	7 261	10 467
					związane z opieką i opieką zdrowotną	2 331	4 245
					edukacyjne	2 288	3 197
					inne	19 517	11 067
usługi razem	189 003	204 512	210 015	206 584	usługi razem	174 936	156 820 ²⁶

26. Ta liczba nie jest sumą liczb z wierszy powyżej, ponieważ niektórzy rzecznicy wpisywali tylko ogólną

liczbę skarg dotyczących usług, bez rozbijania jej na poszczególne kategorie.

Podobnie jak w sprawozdaniu za 2017 rok, w tej tabeli widać dalszy spadek liczby porad udzielanych przez rzeczników. Łączny spadek był znaczący - o 10,3%. Wzrosty i spadki w poszczególnych kategoriach usług opisujemy w kolejnych rozdziałach. Strukturę branżową porad udzielanych przez rzeczników w 2017 roku ilustruje także poniższy wykres.

Porady dotyczące usług w 2018 roku



Lista problemów, z jakimi borykają się konsumenci, nie zmieniła się znacząco w stosunku do ubiegłego roku. Omawiamy je według branż w kolejnych punktach sprawozdania.

3.1.4.1. Usługi telekomunikacyjne

Zaskakujący jest przede wszystkim potężny spadek liczby skarg dotyczących usług telekomunikacyjnych (o 25,4%). Warto przypomnieć, że znaczący spadek liczby porad w tej branży nastąpił już w ubiegłym roku²⁷, mamy więc do czynienia z trendem. Jego przyczyn dopatrywaliśmy się w lepszej jakości usług świadczonych przez operatorów. Można przypuszczać, że drugą przyczyną jest ograniczenie problemów związanych z nieuczciwą działalnością alternatywnych operatorów. Sytuacja na rynku się ustabilizowała, wiele firm nie wytrzymało konkurencji i liczba agresywnych zachowań przedsiębiorców spada.

27. Por. *Sprawozdanie za 2017*, s. 20.

Z relacji rzeczników wynika, że do sporów dochodzi przede wszystkim na tle nieuczciwych praktyk rynkowych stosowanych przez przedsiębiorców na etapie zawierania umowy. Problemy dotyczą:

- rozbieżności między ofertą przedstawioną przez przedstawiciela operatora a faktycznymi warunkami umowy (w wersji pisemnej),
- oferowania abonentom usług niedopasowanych do ich potrzeb i możliwości (sprzedawcy celowo wprowadzają abonentów w błąd, oferując im usługi i rabaty, mimo że klient nie będzie mógł z nich skorzystać),
- wprowadzania w błąd co do tożsamości przedsiębiorców (przedstawiciele handlowi podszywają się pod dotychczasowego operatora, a klient dowiaduje się o tym dopiero od dotychczasowego dostawcy, z którym nieświadomie zrywa umowę i który nalicza mu za to karę umowną),
- naruszania obowiązków informacyjnych (np. nieinformowania o prawie do odstąpienia od umowy, niewręczania egzemplarza zawartej umowy, a także regulaminów, cenników i innych dokumentów).

Na etapie wykonywania umowy problemy dotyczą najczęściej:

- złej jakości świadczenia usług, zwłaszcza internetowych (np. brak zasięgu mimo wcześniejszych zapewnień operatora),



Finał XIV Wielkopolskiej Olimpiady Wiedzy Konsumentkiej

- trudności ze zmianą miejsca świadczenia w przypadku zmiany miejsca zamieszkania abonenta, gdy nie ma warunków technicznych do świadczenia usług pod nowym adresem (przy tym niekiedy na etapie zawierania umów konsumenci byli zapewniani, że w razie zmiany miejsca zamieszkania usługi zostaną przeniesione na nowy adres albo umowy zostaną rozwiązane bez naliczania opłat wyrównawczych),
- aktywowania usług, których konsumenci nie zamawiali,
- wysokich rachunków za niezamawiane wiadomości SMS premium oraz usługi związane z korzystaniem z sieciowym gier komputerowych dostępnych przez Internet,
- automatycznego przedłużania umów zawartych na czas oznaczony na kolejne dwa lata²⁸,
- bezpodstawnego naliczania kar umownych przy rozwiązywaniu umowy,
- niewywiązywania się przez operatorów z pisemnego potwierdzenia zmian do umowy (np. przedłużania na nowych zasadach - promocji).

Ciekawa sprawa telekomunikacyjna

Kilkoro konsumentów zgłosiło się do MRK w Szczecinie ze skargami na Orange. Pracownicy salonów tej spółki oferowali usługę światłowodu i zapewniali, że w przypadku zmiany miejsca zamieszkania będzie można ją przenieść na nowy adres lub rozwiązać umowy bez ponoszenia opłat za niedotrzymanie warunków promocji. Ta korzystna dla konsumentów praktyka była faktycznie stosowana na podstawie wewnętrznego zalecenia firmy. Niestety na początku 2018 roku Orange się z niej wycofała. Zaczęła negatywnie odpowiadać na prośby o bezkosztowe rozwiązanie umów okresowych i naliczać kary za przedterminowe rozwiązanie umów. Na nic zdały się twierdzenia abonentów, że inne były ustalenia przy zawieraniu umowy. Dopiero interwencje rzecznika nakłoniły operatora do bezkosztowego rozwiązania umów.

3.1.4.2. Sektor energetyczny i wodny

Także na tym rynku dochodzi do nieuczciwych praktyk rynkowych na etapie zawierania umowy. Nadal często zdarza się wprowadzanie konsumentów w błąd co do tożsamości przedsiębiorcy (podszywanie się pod aktualnego dostawcę), chociaż niektórzy rzecznicy zauważają, że takich spraw jest mniej niż w poprzednich latach (przykładowo MRK w Sosnowcu miał 109 takich spraw w 2017, a tylko 9 w 2018 roku). Tę obserwację potwierdzają dane liczbowe w tabeli na s. 30 - liczba spraw, którymi zajmowali się rzecznicy w tej branży, spadła znacząco w stosunku do poprzednich lat (o 12,3% od 2017 roku). Ten spadek może być skutkiem: (1) aktywnego działania UOKiK na tym rynku²⁹, (2) nagłośnienia tematu w mediach, które przełożyło się na zwiększoną czujność konsumentów i (3) działania wolnego rynku i upadłości niektórych firm, które tego rodzaju praktyk się dopuszczały. Niestety wiąże się z tym szereg innych problemów, np. związanych z tym, że świadczenie usług przejmuje w takiej sytuacji dostawca rezerwy, a także z windykacją należności przez upadłe firmy i od tych firm.

28. W tej sprawie Prezes UOKiK wydał decyzję nr DDK 26/2016, dostępną na stronie internetowej

https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf (jeszcze nieprawomocna).

29. Por. decyzje RŁO-5/2018, RWA-1/2018.

Według rzeczników w 2018 roku problemy na etapie zawierania umowy dotyczyły najczęściej:

- nieczytelnych, niejasnych i nieprzejrzystych ofert, które są często prezentowane w różnych wariantach („promocyjnych”), przez co przeciętny konsument (a zwłaszcza konsument wrażliwy) ma trudności z ich oceną i porównaniem; brakuje przede wszystkim czytelnej informacji o kosztach,
- oferowania umów wiązanych (do umowy o dostarczanie energii elektrycznej były dołączane umowy o świadczenie usług ubezpieczeniowych czy usług telekomunikacyjnych, a nawet medycznych),
- w przypadku umów zawieranych w lokalu przedsiębiorstwa (gdzie konsumentowi nie przysługuje prawo odstąpienia od zawartej umowy) - wprowadzania konsumentów w błąd, prezentowania fałszywych korzyści i przemilczania elementów niekorzystnych przy jednoczesnym wywieraniu na nich presji,
- nieprzekazywania konsumentom informacji, że w przypadku podpisania proponowanej umowy na sprzedaż energii konsument będzie otrzymywał dwie faktury, odrębnie za sprzedaż i dystrybucję,
- wprowadzania w błąd co do możliwości skorzystania z prawa odstąpienia od umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa lub wręcz utrudniania konsumentom skorzystania z tego prawa.

Natomiast na etapie wykonywania umowy problemy, z jakimi stykali się konsumenci na tym rynku, dotyczyły przede wszystkim:

- zawyżania zużycia energii i w konsekwencji rachunków,
- zbyt wysokiego zużycia prognozowanego,
- problemów z licznikiem,
- nieterminowego dostarczania faktur,
- nieterminowego odpowiadania na reklamacje lub nieodpowiadania w ogóle,
- naliczania wysokich kar umownych za wypowiedzenie umowy przed terminem, na jaki została zawarta,
- agresywnej windykacji należności,
- przeniesienia świadczenia usługi pod inny adres,
- czasu trwania procesu zamknięcia umowy.

3.1.4.3. Usługi finansowe³⁰

Ich liczba spadła o 2,5% w stosunku do poprzedniego roku. Trend spadkowy trwa, chociaż nie jest już tak dynamiczny jak wcześniej. Ale w żadnym razie nie znaczy to, że zapotrzebowanie na pomoc w tej branży się zmniejsza. Przeciwnie, Rzecznik Finansowy odnotował w omawianym okresie wzrost liczby działań na rynku bankowo-kapitałowym

30. Terminologia unijna jest w tym miejscu nieprecyzyjna, bo usługi ubezpieczeniowe (por. 3.1.4.4.) są także usługami finansowymi.

Przez termin „usługi finansowe” należy w tym przypadku rozumieć „usługi finansowe inne niż ubezpieczeniowe”.

z 15 201 do 16 275, czyli o 9%³¹. Przypomnijmy, że w poprzednim roku ten wzrost wyniósł aż 57,6%, co było skorelowane ze spadkiem porad udzielanych przez rzeczników konsumentów o 13,7%. Można z tego wywnioskować, że poradnictwo i pomoc konsumentom w branży finansowej przenosi się stopniowo od rzeczników do instytucji wyspecjalizowanej, jaką jest Rzecznik Finansowy, który udziela już niemal tylko porad, co wszyscy rzecznicy razem wzięci. Oczywiście Rzecznik Finansowy dysponuje większym potencjałem niż poszczególni rzecznicy i może skutecznie pomóc konsumentowi, ale nie powinno to prowadzić do sytuacji, gdy rzecznicy odmawiają zajęcia się sprawami finansowymi, odsyłając konsumentów po pomoc do instytucji wyspecjalizowanej. Proste problemy, które dotyczą konsumentów na rynku finansowym, mogą i powinny być z powodzeniem załatwiane przez rzeczników.

Problemy, z którymi konsumenci zgłaszają się do rzeczników w tym obszarze, dotyczyły między innymi:

- nierzetelnego, czasem wręcz nieuczciwego prezentowania właściwości produktów bankowych (polisolokat, funduszy, certyfikatów),
- nieinformowania konsumentów o potencjalnych, negatywnych konsekwencjach zakupu określonych produktów bankowych i ryzyku finansowym, które się z nimi wiąże,
- nieprawidłowości przy sprzedaży obligacji korporacyjnych (zob. też s. 58),
- skomplikowanej konstrukcji umów, które są często nieczytelne, niezrozumiałe i wprowadzają w błąd,
- nieprawidłowej lub pobieżnej analizy zdolności kredytowej konsumenta,
- problemów z odzyskaniem składek na ubezpieczenie w razie wcześniejszej spłaty kredytu,
- wysokości odsetek i opłat dodatkowych przy umowie kredytu,
- wykreślenia danych z bazy Biura Informacji Kredytowej,
- blokowania środków na rachunku bankowym z powodu zajęcia komorniczego,
- nadmiernego zadłużenia,
- restrukturyzacji zobowiązań, zmniejszenia rat, umorzenia kosztów i odsetek,
- agresywnych praktyk windykacyjnych, wygórowanych opłat windykacyjnych,
- zmiany warunków umowy rachunku osobistego przy przejęciu lub połączeniu banków,
- jednostronnej zmiany warunków umowy w trakcie jej obowiązywania,
- nieudzielenia odpowiedzi na reklamację konsumenta w ustawowym terminie,
- trudności z uzyskaniem ostatecznego rozliczenia kredytu po jego całkowitym spłaceniu.

31. *Sprawozdanie z działalności Rzecznika Finansowego w 2018 r.*, dostępne na

https://rf.gov.pl/files/22980_5328_Sprawozdanie_Rzecznika_Finansowego_za_2018_r_.pdf, wykres na s. 26.

3.1.4.4. Usługi ubezpieczeniowe

Spraw związanych z ubezpieczeniami było w 2018 roku niemal dokładnie tyle samo co w roku poprzednim. W tym samym czasie u Rzecznika Finansowego nastąpił niewielki spadek liczby wniosków dotyczących ubezpieczeń gospodarczych³², ale i tak Biuro Rzecznika Finansowego obsłużyło w 2018 roku o 20% więcej spraw z tej branży niż wszyscy rzecznicy konsumentów łącznie. Zawdzięcza to między innymi swej rosnącej rozpoznawalności. Dla rzeczników oznacza to, podobnie jak w przypadku usług bankowych, stopniowe wycofywanie się z poradnictwa i pomocy konsumentom w branży ubezpieczeniowej. Przyczyną jest też względna stabilizacja sytuacji konsumentów na tym rynku. W *Sprawozdaniu za 2017 rok* postawiliśmy tezę, że znaczną część problemów na tym rynku udało się rozwiązać dzięki nowym regulacjom oraz skutecznym działaniom administracyjnym³³. Dane tegoroczne potwierdzają tę tezę.

Sprawy, którymi w 2018 roku zajmowali się rzecznicy, są związane przede wszystkim z ubezpieczeniami komunikacyjnymi. Konsumenty skarżyli się na:

- nieterminową likwidację szkód przez ubezpieczyciela (zwłaszcza w ubezpieczeniach komunikacyjnych),
- odmowę wypłaty świadczenia i zaniżanie wypłacanych świadczeń,
- unikanie szczegółowego pisemnego uzasadnienia kwoty przyznanego odszkodowania, zaniżanie wysokości szkody,
- automatyczne przedłużanie umów ubezpieczenia OC.

Drugą grupą produktów, na których tle powstaje wiele sporów konsumenckich, są „przedłużone gwarancje”, czyli ubezpieczenia sprzętu elektronicznego lub artykułów gospodarstwa domowego. Są one oferowane przy zakupie tych sprzętów, a przy ich sprzedaży często dochodzi do nieuczciwych praktyk rynkowych, przede wszystkim wprowadzania konsumentów w błąd co do zakresu ochrony ubezpieczeniowej. W praktyce z powodu licznych wyłączeń odpowiedzialności ubezpieczyciela, które są przewidziane w OWU, możliwość uzyskania odszkodowania jest minimalna.

„Ochrona ubezpieczeniowa zwykle obejmuje zdarzenia losowe, których nie da się przewidzieć. Zdarzenia losowe są utożsamiane z pojęciem nieszczęśliwego wypadku. Definicja nieszczęśliwego wypadku, wskazywana w ogólnych warunkach ubezpieczenia, zazwyczaj jest niejasna, nieczytelna i nieprecyzyjna. W konsekwencji pozwala to na swobodę w ocenie zgłoszenia szkody przez ubezpieczyciela, a w praktyce oznacza, że nie wszystkie wypadki mogą być objęte ochroną ubezpieczeniową. Większość sytuacji, które w potocznym rozumieniu są przypadkowym uszkodzeniem sprzętu, nie będą się kwalifikować do skorzystania z wykupionej przez konsumenta polisy. Po dokładnej analizie zapisów umowy okazuje się, że dodatkowe ubezpieczenie działa w bardzo ograniczonym zakresie. Konsumenty zgłaszający się do Rzecznika sygnalizowali także, że byli obciążani kosztami dostawy ubezpieczonego sprzętu, mimo że sprzętu nie naprawiono, nie byli informowani na etapie zgłaszania szkody o koszcie przesyłki w sytuacji konieczności transportu urządzenia do serwisu, byli obciążani kosztami naprawy bez wcześniejszego informowania o konieczności poniesienia jakichkolwiek kosztów, zwrot urządzenia był uwarunkowany koniecznością poniesienia kosztów serwisowych.”
PRK z Chrzanowa

32. Tamże, s. 16; *Sprawozdanie z działalności Rzecznika Finansowego za 2017 r.*, dostępne

na https://rf.gov.pl/files/22778_5316__Sprawozdanie_Rzecznika_Finansowego_za_2017_r_.pdf, s. 13.

33. *Sprawozdanie za 2017*, s. 20.

3.1.4.5. Usługi turystyczne i rekreacja

Liczba spraw turystycznych, którymi w 2018 roku zajmowali się rzecznicy, wzrosła w stosunku do poprzedniego roku aż o 44,2%. To najwyższy wzrost spośród wszystkich usług, co każe zastanowić się nad przyczynami takiego stanu rzeczy. W lipcu 2018 roku weszła w życie nowa ustawa o imprezach turystycznych i powiązanych usługach turystycznych, która zwiększyła uprawnienia konsumentów na tym rynku. Być może nagłośnieniu tego tematu należy przypisać większą znajomość praw konsumentów związanych z udziałem w imprezach turystycznych i wzrost zainteresowania pomocą ze strony rzeczników w sporach z touroperatorami.

Podstawowe problemy, które wskazują rzecznicy, dotyczą:

- znacznego skrócenia pobytu (nawet o dwa dni) poprzez niekorzystne dla konsumentów zmiany w rozkładzie lotów czarterowych,
- braku adekwatnego odszkodowania w sytuacji, gdy opóźnienie lub odwołanie lotu doprowadziło do skrócenia wakacji,
- nierozliczania faktycznie poniesionych kosztów, w przypadku gdy konsument zrezygnował z wyjazdu,
- odszkodowania od przewoźników lotniczych za opóźnione i odwołane loty oraz za uszkodzenie bagażu,
- nienależytego wykonania umowy o imprezę turystyczną w szczególności w zakresie zakwaterowania, świadczeń dostępnych w opcji *all inclusive*,
- trudności z ustaleniem podmiotu odpowiedzialnego za wynajem obiektu, który był rezerwowany przez booking.com lub podobny portal.

Przykład typowej sprawy z branży turystycznej opisał PRK w Nysie:

„Do rzecznika zgłosiła się konsumentka, która zawarła umowę o świadczenie usług turystycznych. Przedmiotem umowy był wyjazd i organizacja pobytu w Turcji. Konsumentka miała zostać zakwaterowana w hotelu 4,5. Na miejscu okazało się, że hotel ma obniżony standard; panowała w nim wilgoć i wszechobecny brud, a wyposażenie w pokoju pozostawiało wiele do życzenia. Jedzenie w stołówce nie nadawało się do spożycia. Konsumentka złożyła reklamację, a biuro zaproponowało odszkodowanie. Konsumentka nie przystała na tę propozycję i poprosiła o pomoc PRK w Nysie. Biuro podtrzymało propozycję wypłaty odszkodowania w zaproponowanej wcześniej wysokości, więc PRK przygotował konsumentce wniosek o mediację, a następnie - wobec odmowy udziału w procedurze ADR - pozew do sądu z żądaniem odszkodowania wyliczonym w oparciu o Tabelę Frankfurcką.”*

3.1.4.6. Usługi remontowo-budowlane

W tej branży nastąpił nieznaczny spadek liczby porad (o 1,9%). Sprawy dotyczyły m.in.:

- przedłużającego się postępowania reklamacyjnego (np. wielokrotnego przekładania terminów),
- realizacji robót niezgodnie z projektem/umową; niewykonania ich w umówionym terminie,
- żądania kwoty wyższej niż umówiona cena,

- niespisywania umów (co utrudnia dochodzenie roszczeń) oraz niewydawania pokwitowania zapłaty zaliczki lub wynagrodzenia za wykonaną usługę,
- braku kwalifikacji i odpowiedniego wykształcenia osób wykonujących prace (co wynika m.in. z tego, że konsumenci często zlecają wykonanie prac remontowo-budowlanych przypadkowym wykonawcom),
- problemów z odzyskaniem pieniędzy w sytuacji, gdy wykonawca porzucił pracę, za którą pobrał wynagrodzenie.

3.1.4.7. Konserwacja i naprawa pojazdów i innych środków transportu

W ciągu ostatniego roku znacząco wzrosła (o 16,1%) liczba skarg do rzeczników na przedsiębiorców zajmujących się naprawą samochodów. Sprawy dotyczyły m.in.:

- przedłużania terminów naprawy pojazdów,
- naprawy usterki w taki sposób, że powstało uszkodzenie innych części samochodu,
- żądania zapłaty, mimo że nie usunięto wszystkich usterek samochodu lub motocykla,
- przekraczania zakresu zlecenia i żądania zapłaty za naprawy nieuzgodnione z konsumentem,
- nieuznawania reklamacji po wadliwie wykonanej naprawie,
- odmowy wystawiania paragonów i faktur za naprawę.

3.1.4.8. Usługi związane z opieką i opieką zdrowotną

Do rzeczników konsumentów trafia sporo spraw związanych z opieką zdrowotną. Znaczna część z nich nie stanowi spraw konsumenckich - dotyczą jakości świadczenia, błędów lekarskich, dostępu do informacji medycznej. Takie sprawy rzecznicy najczęściej przekierowują do Rzecznika Praw Pacjenta.

Natomiast większość spraw zarejestrowanych przez rzeczników w tej kategorii dotyczy w istocie nie usług zdrowotnych, lecz sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa³⁴. Poważnym wyzwaniem dla instytucji chroniących konsumentów jest działalność firm, które prowadzą sprzedaż (abonamentów medycznych, wyrobów medycznych, parafarmaceutyków lub suplementów diety) podczas spotkań, na które zwabiają konsumentów (zwłaszcza seniorów) obietnicą przeprowadzenia badań medycznych. Ceny takich towarów i usług wynoszą od 4 000 do nawet 13 000 zł. Konsumenci, którzy podpisali umowy, a następnie chcieli od nich odstąpić, często spotykali się z odmową. Firmy stosują bowiem niekorzystną dla konsumentów interpretację przepisów ustawy o prawach konsumentów, które dotyczą odstąpienia. Ustawa nie stosuje się mianowicie do umów, które dotyczą usług zdrowotnych, o ile są świadczone przez pracowników służby zdrowia³⁵. Nieuczciwi sprzedawcy rozciągają to wyłączenie także na inne umowy dotyczące zdrowia, np. sprzedaż wyrobów lub abonamentów medycznych. Rzecznicy występowali w tych sprawach z interwencjami

34. Tak stwierdził Prezes UOKiK w decyzji nr RPZ 10/2018 z 10 grudnia 2018 r., dostępnej na stronie internetowej https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf.

35. Art. 3 ust. 1 pkt 7 ustawy o prawach konsumenta.

do przedsiębiorców, powiadamiali prokuraturę, a także współpracowali z UOKiK, który prowadzi postępowania w sprawie naruszenia przez te firmy zbiorowych interesów konsumentów³⁶.

3.1.4.9. Pozostałe usługi

Pozostałe kategorie usług (rynek nieruchomości, czyszczenie i naprawa odzieży i obuwia, pocztowe i kurierskie, transportowe, edukacyjne i inne) stanowią łącznie 18,8% porad dotyczących usług, których udzielili rzecznicy w 2018 roku. Rzecznicy nie precyzowali, czego dotyczyły podstawowe problemy. Zwraca uwagę natomiast wzrost liczby spraw dotyczących usług pocztowych i kurierskich, co wiąże się z dynamicznym rozwojem sprzedaży na odległość oraz większą konkurencją na rynku przesyłek (znaczący wzrost liczby sygnałów dotyczących kurierów odnotowaliśmy także w UOKiK). Rzuca się też w oczy duży spadek (o 56,7%) usług zaklasyfikowanych jako „inne”. To może świadczyć o tym, że rzecznicy lepiej radzą sobie z nową klasyfikacją w drugim roku jej stosowania i dokładniej przyporządkowują sprawy do poszczególnych kategorii. Można przypuszczać, że do kategorii „inne” trafia spora część spraw windykacyjnych, które w poprzedniej klasyfikacji miały własną kategorię, a w nowej są klasyfikowane wtórnie - w zależności od branży, w której powstało pierwotne zobowiązanie.

3.1.5. Porady według branż. Sprzedaż

W poniższej tabeli zamieściliśmy informacje o liczbie porad, których rzecznicy konsumentów udzielili w 2018 roku w zakresie sprzedaży towarów.

W 2018 roku rzecznicy rozpatrzyli ponad 243 tysiące spraw dotyczących sprzedaży, a więc prawie tyle samo co w poprzednim roku³⁷. Wtedy nastąpił bardzo duży wzrost ich liczby,

36. Decyzje Prezesa UOKiK nr RPZ-4/2018, RPZ-8/2018, RPZ-10/2018.

37. *Sprawozdanie za 2017*, s. 32.

Liczba porad z podziałem na branże. Sprzedaż

stara klasyfikacja	2013	2014	2015	2016	nowa klasyfikacja	2017	2018
obuwie i odzież	77 337	87 717	88 146	83 401	odzież i obuwie	81 994	78 163
sprzęt RTV i AGD	41 525	42 698	43 997	46 093	urządzenia gosp. domowego, urządzenia elektryczne i sprzęt komputerowy	64 050	65 897
komputery i akcesoria komputerowe	14 488	18 202	18 768	17 740			
artykuły związane z wyposażeniem mieszkań	20 682	20 121	20 662	23 807	meble, artykuły wyposażenia wnętrz, utrzymanie domu	31 903	36 949
artykuły motoryzacyjne	9923	11 952	12 651	13 960	samochody i środki transportu osobistego	14 650	17 771
					kosmetyki, środki czyszczące i konserwujące	1792	2808
					art. żywnościowe	2789	2648
					produkty związane z opieką zdrowotną	7057	10 077
					art. rekreacyjne, zabawki i art. dla dzieci	5897	8620
					inne	23 357	16 103
sprzedaż razem	163 955	180 690	184 224	185 001	sprzedaż razem	245 862	243 274

co tłumaczyliśmy z jednej strony większą konsumpcją, a z drugiej precyzyjniejszą klasyfikacją spraw. Wysoki wzrost PKB i konsumpcji w 2018 roku, który nie przełożył się na dalszy wzrost liczby porad udzielanych przez rzeczników, pozwala sądzić, że przyczyną były jednak przede wszystkim kwestie sprawozdawcze.

Jeszcze bardziej zwiększyła się przewaga liczby spraw „sprzedażowych” nad „usługowymi” (to teraz 60,8% wszystkich porad³⁸). To oznacza, że nadal większość konsumentów trafia do rzeczników po pomoc w stosunkowo prostszych i powtarzalnych sporach, które powstały na tle umów sprzedaży, a nie - bardziej złożonych - związanych z usługami.

3.1.5.1. Odzież i obuwie

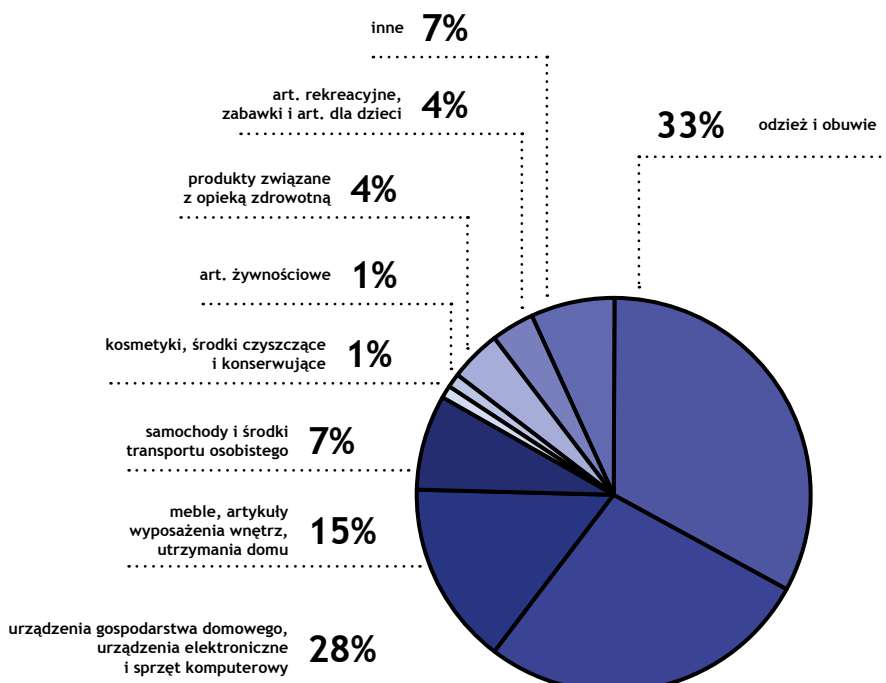
Podobnie jak w ubiegłych latach sprawy dotyczące butów i ubrań przysparzają rzecznikom konsumentów najwięcej pracy. Ale ich liczba trzeci rok z rzędu się zmniejsza (w stosunku do 2017 roku - o 4,7%) i rok w rok zmniejsza się ich udział we wszystkich sprawach sprzedażowych, którymi zajmują się rzecznicy (32,1% w 2018 wobec 33,3% w 2017 roku). Są to w większości sprawy proste i powtarzalne. Znaczna część z nich dotyczy odpowiedzialności sprzedawcy za wady rzeczy, przede wszystkim:

38. A ściślej: wszystkich, które rzecznicy przypisali do jednej z tych kategorii.

- odmowy uznania reklamacji,
- nieustosunkowania się do reklamacji w ustawowym terminie 14 dni,
- nierzetelnego, szablonowego rozpatrywania reklamacji na niekorzyść klienta,
- braku merytorycznego ustosunkowania się do reklamacji,
- odmowy wymiany towaru na nowy i przymuszania do wyboru innego towaru z asortymentu sprzedawcy,
- nieskutecznego usuwania wad produktu,
- wydawania bonów towarowych zamiast zwrotu gotówki przy reklamacji.

Na rynku odzieżowym i obuwniczym daje się zauważyć zmianę nastawienia na bardziej prokonsumenckie. Przewodzą w tym duże odzieżowe sieci handlowe - tam konsumenci zwykle nie mają problemów z reklamacjami. To zapewne jest główną przyczyną spadku liczby spraw w tej branży. Z drugiej strony istnieją sklepy, a nawet sieci sklepów, które

Porady dotyczące sprzedaży w 2018 roku



notorycznie odmawiają uznania reklamacji składanych przez konsumentów. Na dodatek nie zgadzają się na udział w postępowaniu ADR, więc konsumenci, którym sklep odmówił uznania reklamacji, nie decydują się na dochodzenie roszczeń w sądzie ze względu na niewielką wartość przedmiotu sporu. Wobec jednej z takich sieci handlowych UOKiK wszczął postępowanie, opierając się na materiałach zebranych przez rzeczników.

Powtarzającym się tematem pytań do rzeczników, który niestety świadczy o niskim poziomie wiedzy konsumenckiej w społeczeństwie, jest możliwość zwrotu pełnowartościowego towaru do sklepu stacjonarnego. Wielu konsumentów jest przekonanych, że mają prawo zwrócić towar, którego nie używali. Gdy przedsiębiorca odmawia przyjęcia zwrotu, zgłaszają się do rzeczników po poradę, przekonani, że jest to działanie niezgodne z prawem.

3.1.5.2. AGD, RTV i sprzęt komputerowy

Także w przypadku sprzętu elektronicznego i artykułów gospodarstwa domowego przeważająca część sporów konsumenckich, z którymi stykają się rzecznicy, powstaje na tle reklamacji wady fizycznej towaru. Rzecznicy zauważają, że częściej dotyczy to tanich zamienników markowych produktów, a w mniejszym stopniu produktów oryginalnych, wysokiej jakości, które mają wyższe standardy obsługi posprzedażowej. Zdarzają się też spory związane z celowym postarzaniem produktów przez producentów.

Bardzo poważnym problemem na rynku jest wprowadzanie konsumentów w błąd co do reżimu odpowiedzialności za wady towaru. Jeśli sprzęt elektroniczny się zepsuje, większość konsumentów w pierwszej kolejności myśli o odpowiedzialności producenta lub dystrybutora (na podstawie gwarancji), a nie sprzedawcy (na podstawie przepisów o rękojmi, które zwykle są korzystniejsze dla konsumenta). Sprzedawcy korzystają z tej niewiedzy lub wykorzystują nieuwagę konsumenta zgłaszającego reklamację, odsyłając go do serwisu producenta, tym samym zwalniając się z odpowiedzialności. W takiej sytuacji nie mają zastosowania regulacje ustawowe dotyczące uprawnień konsumenta: roszczeń, jakie mu przysługują, terminu rozpatrzenia reklamacji, terminu naprawy. Zdarza się natomiast pobieranie przez serwisy gwarancyjne dodatkowych opłat (zwrot kosztów ekspertyz, przesłania towaru lub dojazdu serwisu), co jest zgodne z przepisami dotyczącymi gwarancji.

Inne problemy dotyczące rękojmi, którym muszą stawić czoła konsumenci (i rzecznicy), to m.in.:

- wprowadzanie konsumentów w błąd co do przysługujących im uprawnień (np. ograniczanie odpowiedzialności do 12 miesięcy od daty wydania towaru),
- odmowa rozpatrzenia reklamacji, jeśli klient nie miał paragonu albo nie sporządził reklamacji na piśmie,
- przewlekłość postępowania reklamacyjnego, nieprzestrzeganie 14-dniowego terminu ustosunkowania się do złożonej reklamacji,
- odmowa załatwienia reklamacji bez jakiegokolwiek uzasadnienia,
- zarzucanie konsumentom niewłaściwego użytkowania rzeczy,
- niedotrzymanie terminu naprawy lub nienależyte wykonanie umowy,
- załatwianie reklamacji niezgodnie z żądaniem konsumenta (przede wszystkim dotyczy sytuacji, w której przedsiębiorca rozpatrujący reklamację naprawia towar, podczas gdy konsument żądał wymiany na nowy; czasem sklep formalnie odmawia uznania reklamacji, ale jednocześnie oferuje naprawę jako gest dobrej woli).

Dużo sporów dotyczy telefonów kupowanych od firm telekomunikacyjnych. W ostatnich latach operatorzy odchodzą od subsydiowania sprzedaży telefonów podczas zawierania umowy o świadczenie usług telekomunikacyjnych („telefonów za złotówkę”) na rzecz sprzedaży urządzeń na raty, które widnieją jako osobna pozycja na fakturze. Po stronie konsumentów powoduje to szereg problemów prawnych, z którymi w swej pracy borykają się rzecznicy. Przykładowo: czy konsument zawiera z operatorem jedną umowę, czy dwie (o świadczenie usług i sprzedaży), co ma kluczowe znaczenie przy odstępowaniu od umowy zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość. Inny przykład: czyją własnością jest telefon, za który jeszcze spłacono rat i czy operator może na nim zainstalować oprogramowanie, które blokuje telefon, jeśli nabywca nie spłaca rat terminowo.

Z ciekawą sprawą zetknęła się MRK w Szczecinie. Klient, który kupił na raty telefon od operatora, jeszcze przed jego spłatą sprzedał go do lombardu. Ten telefon został kupiony przez konsumenta. Po pewnym czasie na ekranie zaczęły pojawiać się komunikaty, że rata za telefon nie została zapłacona i może on zostać zablokowany. Konsument złożył reklamację do lombardu, powołując się na wadę prawną towaru i zażądał zwrotu ceny. Lombard nie uznał tej reklamacji, powołując się na oświadczenie zbywcy, który zapewnił go, że telefon był jego własnością. W tej sytuacji konsument zgłosił się do rzecznika, którego interwencja sprowadziła się do ustalenia dwóch kwestii: (1) czy konsument nabył własność telefonu i (2) czy telefon ma wadę prawną, nawet jeśli jeszcze nie został zablokowany. Ostatecznie sprawę rozstrzygnięto na korzyść konsumenta - lombard uznał reklamację.

3.1.5.3. Meble, artykuły wyposażenia wnętrz, utrzymania domu

Liczba porad dotyczących mebli i innych artykułów wyposażenia wnętrz rośnie z każdym rokiem. W stosunku do 2017 roku przybyło ich 15,8% i obecnie co siódma sprawa sprzedażowa, w której pomaga rzecznik konsumentów, dotyczy tej kategorii towarów. Jednak nieliczni rzecznicy opisują szczegółowo, czego dotyczą problemy. Część sporów powstaje na tle wad mebli, szczególnie niewłaściwego wykonania mebli robionych na zamówienie, część z kolei nieterminowego wykonania zamówienia. Coraz częściej pojawiają się sprawy związane z uszkodzeniem mebla w transporcie, co wiąże się ze spopularyzowaniem zakupów na odległość.

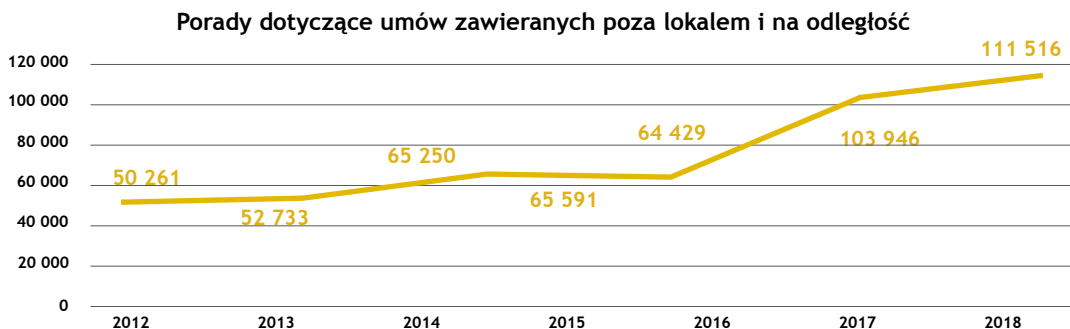
3.1.5.4. Pozostałe sprawy sprzedażowe

Inne klasy towarów odpowiadają w sumie za 25% porad sprzedażowych. Z tego jedna trzecia dotyczy samochodów i innych środków transportu osobistego. Tu też nastąpił bardzo duży wzrost w stosunku do poprzedniego roku (o 21,3%).

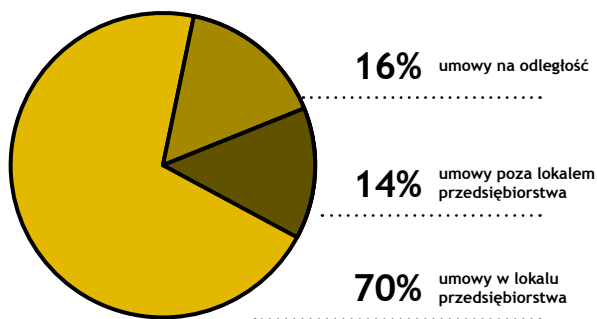
Istotne wzrosty pojawiły się też w przypadku kosmetyków i chemii gospodarczej (o 56,7%), artykułów rekreacyjnych i zabawek (o 46,1%) oraz produktów związanych z opieką zdrowotną (o 42,8%). Ta ostatnia kategoria mieści przede wszystkim sprzedaż wyrobów medycznych i paramedycznych na pokazach, o czym piszemy szczegółowo w części 3.1.5.5 poniżej. Spadła natomiast liczba spraw dotyczących żywności (o 5%) oraz tych, które są klasyfikowane jako „inne”, co - podobnie jak w przypadku usług - może świadczyć o tym, że rzecznicy przyzwyczaili się do nowej klasyfikacji.

3.1.5.5. Porady dotyczące sprzedaży poza lokalem i na odległość

W 2017 roku nastąpił ogromny wzrost liczby porad związanych z umowami zawieranimi poza lokalem przedsiębiorstwa lub na odległość³⁹. W 2018 roku odnotowaliśmy dalszy wzrost (o 7,2%). W pewnym stopniu wiąże się on ze wzrastającym udziałem transakcji online w życiu gospodarczym mieszkańców kraju, ale w dużej mierze jest też niestety wynikiem nieuczciwych praktyk sprzedażowych, do jakich dochodzi podczas pokazów - mimo większej świadomości i ostrożności konsumentów (przede wszystkim dzięki działalności mediów), kampanii społecznych, działań UOKiK⁴⁰ i rzeczników konsumentów.



Liczba porad pod względem sposobu zawarcia umowy w 2018 roku



W 2018 roku co czwarta sprawa, która trafiła do rzecznika, dotyczyła sprzedaży niestacjonarnej (w poprzednim roku 30%). Jednak w przypadku nieuczciwych praktyk rynkowych ta proporcja wynosi aż 68,6% (21,2% przy sprzedaży na odległość i aż 47,4% przy sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa).

Ze sprawozdań rzeczników wynika, że nieprawidłowości, do których dochodzi podczas sprzedaży na pokazach i w domach konsumentów, są nadal jednym z najpoważniejszych

39. Trzeba zaznaczyć, że dane przekazane przez rzeczników są niekompletne. Rzecznicy udzielili 477 845 porad, ale tylko 377 152 przydzielili do jednej

z trzech kategorii: sprzedaż w lokalu, poza lokalem, na odległość.

40. Decyzje: RPZ-8/2018, RŁO-3/2018, RPZ-5/2018.

problemów na rynku. Mimo drobnych sukcesów w walce z nieuczciwością sprzedawców, każdego dnia nadal wiele osób, zwłaszcza seniorów, pada ich ofiarą. Najważniejsze problemy związane z tą działalnością to:

- niedopełnianie obowiązków informacyjnych lub wręcz świadome i celowe wprowadzanie konsumentów w błąd, zwłaszcza co do ceny zakupu towaru,
- stosowanie wyrafinowanych praktyk manipulacyjnych, które prowadzą do podejmowania decyzji rynkowych pod wpływem presji lub błędu,
- ukrywanie handlowego celu pokazu (konsumenty są zapraszani na darmowe badania, które w rzeczywistości są spotkaniami sprzedażowymi),
- zastraszanie osób, które przyjęły zaproszenie na pokaz, ale potem, podczas weryfikacji telefonicznej, odmawiały przyścia,
- treść umów znacząco odbiegająca od informacji przekazywanych ustnie przez przedstawicieli handlowych (konsumenty niestety nie czytają umów),
- zatajanie informacji o prawie do odstąpienia od umowy (niezałączanie wzoru oświadczenia do umowy, informacja w umowie drobnym drukiem) lub utrudnianie odstąpienia w inny sposób (przykładowo: przedstawiciel przedsiębiorcy obiecuje oddzwonić do konsumenta w sprawie odstąpienia od umowy i nie oddzwania, a tymczasem mija termin na złożenie takiego oświadczenia),
- oskarżanie konsumentów o rzekome zniszczenie towaru i zmniejszenie jego wartości po skorzystaniu z prawa do odstąpienia od umowy,
- problem ze zwrotem zaliczki po odstąpieniu od umowy,
- fałszowanie podpisów na umowach (rzecznicy zgłaszają takie przypadki policji),
- wprowadzanie w błąd co do cech towaru (przede wszystkim ich właściwości terapeutycznych),
- posługiwanie się niezrozumiałymi wzorcami umów,
- podawanie nieaktualnych danych przedsiębiorcy.

Przykład PRK z Suwałk

Konsumentka kupiła na pokazie „uzdrawiający” materac za 8500 zł, wpłacając 4500 zł zaliczki. Po dwóch dniach odstąpiła od umowy, a w przesyłanym na adres przedsiębiorcy oświadczeniu podała numer konta, na który miały być zwrócone pieniądze. W określonym przepisami terminie zwróciła też pozostawiony u niej towar. Przedsiębiorca odebrał obie przesyłki, ale nie zwrócił zaliczki. Po miesiącu konsumentka skontaktowała się z rzeczniczką, która poradziła jej, jak ma postąpić. Gdy w wyznaczonym terminie sprzedawca nie zwrócił pieniędzy, rzeczniczka sama dwukrotnie wystąpiła do przedsiębiorcy. Ten stwierdził, że sprawa „wymaga wnikliwego zbadania” i przez kolejne miesiące przetrzymywał pieniądze konsumentki. Dopiero gdy konsumentka poprosiła rzeczniczkę o przygotowanie pozwu i złożyła go do sądu, sprzedawca w ciągu jednego dnia zwrócił konsumentce zaliczkę wraz z kosztami sądowymi i odsetkami. Zdaniem PRK takich sytuacji, kiedy po odstąpieniu od umowy przedsiębiorcy uchylają się od zwrotu płatności, jest wiele. Pomoc rzecznika pozwala je rozwiązać.



Wnioski rzeczników dotyczące polepszenia standardów ochrony konsumentów w zakresie sprzedaży bezpośredniej można znaleźć w rozdziale 5.2. na s. 93

3.2. Składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów

Rzecznik konsumentów nie ma oczywiście inicjatywy prawodawczej, ale może kierować do organów samorządowych wszystkich szczebli wnioski dotyczące prawa miejscowego, a organ powinien taki wniosek wziąć pod uwagę. Większość rzeczników w ogóle się do tego uprawnienia w sprawozdaniach nie odnosi, inni piszą ogólnikowo, że ani sami nie dostrzegali potrzeby włączenia się w proces prawodawczy, ani takich potrzeb nie sygnalizowali im konsumenci. Faktem jest, że prawo miejscowe w Polsce rzadko wchodzi w tematykę ściśle konsumencką, ale z drugiej strony - jak wskazują komentatorzy tego przepisu ustawy - uprawnienie to należy rozumieć szeroko, a tematem wystąpienia rzecznika może być każdy rodzaj sprawy związany z prowadzeniem działalności gospodarczej, np. zagospodarowanie przestrzenne, przepisy porządkowe. Większość rzeczników, zwłaszcza zatrudnionych na ułamek etatu, nie może pozwolić sobie na korzystanie z tego uprawnienia, gdyż jest zanadto obciążona niesieniem doraźnej pomocy konsumentom.

Z niektórych sprawozdań wynika wprawdzie, że rzecznicy są informowani o planowanych sesjach rad powiatów i miast oraz ich porządku, uczestniczą w obradach, monitorują poczynania i plany jednostek samorządu, które mogą wpływać na lokalny obrót konsumencki, oraz analizują ich uchwały i zarządzenia. W rzeczywistości jednak na teoretycznej możliwości się kończy i rzecznicy tylko wyjątkowo korzystają z uprawnienia do składania wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego. W 2018 roku byli to:

- **PRK w Kutnie** - celem interwencji było ujednoczenie zasad, na jakich konsumenci na terenie miasta ponoszą koszty za dostarczenie wody i odprowadzanie ścieków. Do części nieruchomości wodę dostarczała PKP S.A. po stawkach znacznie wyższych od tych, które obowiązywały w spółce miejskiej (zatwierdzonych uchwałą rady miasta). Władze miasta zgodziły się z argumentami rzecznika i podjęły działania w celu przejęcia wodociągów lokalnych od PKP S.A. i dostarczania wszystkim mieszkańcom wody na tych samych warunkach,
- **PRK w Łowiczu** - zaopiniował projekt uchwały rady miejskiej w sprawie ustalania cen i opłat za usługi przewozowe w publicznym transporcie zbiorowym na terenie Gminy Miasta Łowicz,
- **PRK w Tomaszowie Mazowieckim** - jak w poprzednich latach analizował uchwały rady miejskiej dotyczące funkcjonowania strefy płatnego parkowania,
- **PRK w Radzynie Podlaskim** - wystąpił do samorządów gminnych w powiecie z ośmioma projektami uchwał w sprawie zasad wynajmu lokali samorządowych na działalność handlową,
- **PRK w Pisz** - opiniował rozkłady godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu i brał udział w ustalaniu wysokości opłat za usuwanie pojazdów z dróg i za parkowanie,

- **PRK w Ostródzie** - interweniował w Wydziale Komunikacji starostwa w sprawie rozkładów jazdy komunikacji publicznej i cen biletów dla osób niepełnosprawnych,
- **MRK w Krakowie** - opiniował m.in. projekty uchwał rady miasta w sprawie regulaminu dostarczania wody i odprowadzania ścieków na terenie gminy, a także wysokości podatku od nieruchomości i stawek podatku od środków transportowych.

Oprócz tego PRK w Gorlicach, Nowym Sączu i Zakopanem poinformowali o współpracy z Radą Konsultacyjną ds. Ochrony Konsumentów, która działa przy Zarządzie Województwa Małopolskiego (działają w niej także inni rzecznicy). Do jej zadań należy m.in. przedstawianie propozycji odnoszących się do kierunków zmian legislacyjnych w przepisach dotyczących ochrony konsumentów, wyrażanie opinii, przyjmowanie stanowisk w przedmiocie projektów uchwał podejmowanych przez wojewódzkie organy administracji zespolonej, a dotyczących konsumentów. Nie wskazali jednak konkretnych aktów prawa miejscowego, którymi się w ramach prac rady zajmowali.

3.3. Występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów

3.3.1. Informacje ogólne

Wystąpienia rzecznika konsumentów do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów⁴¹ to podstawowy instrument, który rzecznicy wykorzystują do załatwiania indywidualnych spraw konsumentów. Kierując do przedsiębiorcy wezwanie w związku z konkretnym sporem konsumenckim, rzecznik może żądać od niego wyjaśnień, proponować rozwiązanie lub wnioskować o ugodowe rozstrzygnięcie sporu, a także pouczyć. Rzecznik może także wystąpić do przedsiębiorcy nie w interesie konkretnego konsumenta, lecz publicznoprawnym. Statystyki, które rzecznicy przesyłają do UOKiK nie pozwalają stwierdzić, ile wystąpień można przypisać do każdej z kategorii. Można jednak z dużym prawdopodobieństwem stwierdzić, że sytuacji, w których rzecznik występuje broniąc interesu publicznego, jest niewiele.

Najczęściej rzecznicy kierują do przedsiębiorców wystąpienia dopiero wtedy, gdy żądania konsumenta nie zostały spełnione w wyniku reklamacji. Taka postawa jest właściwa, ponieważ wymaga od konsumenta podjęcia choćby podstawowych działań w swojej sprawie, a także w pewnym stopniu uniknąć skutków celowego lub przypadkowego wprowadzenia rzecznika w błąd. Bywa bowiem, że konsumenci przekazywali rzecznikowi niepełne informacje i dopiero w dialogu z przedsiębiorcą udawano się ustalić stan faktyczny.

Nie dysponujemy dokładnymi danymi na temat wartości przedmiotu sporu, ale kilkoro rzeczników, których o to poprosiliśmy, pokusiło się o szacunki, podając kwity od kilkuset do nawet kilkudziesięciu tysięcy złotych (te najwyższe są w sprawach budowlanych).

41. Podstawą prawną wystąpień jest art. 42 ust. 1 pkt 3, z którym koresponduje przepis art. 114 ust. 1 u.o.k.k.

Większość interwencji jest skuteczna. Nie dysponujemy szczegółowymi danymi, ale sami rzecznicy szacują skuteczność tego instrumentu na ok. 70%⁴². Piszą w sprawozdaniach, że podjęcie przez nich dialogu z przedsiębiorcami istotnie zwiększa szansę rozstrzygnięcia go na korzyść konsumenta. Część sporów wynika ich zdaniem z tego, że przedsiębiorcy nie znają przepisów prawa konsumenckiego. Niestety bywa, że przedsiębiorcy zmieniają stanowisko dopiero po interwencji rzecznika. Niekiedy w takich sytuacjach do rozwiązania sporu wystarczy często rozmowa telefoniczna, nie ma potrzeby uciekania się do formalnego wystąpienia. MRK w Białymstoku na szeroką skalę stosuje metody mediacyjne - zaprasza obie strony sporu do swojej siedziby; takie spotkania najczęściej pozwalają zakończyć spór. Zresztą wielu rzeczników stosuje podobne metody, a niektórzy mają nawet oficjalne uprawnienia mediatorów.

„Telefoniczny kontakt z przedsiębiorcami jest skuteczny i ułatwia sprawę konsumenta bardzo szybko. Rozmowa rzecznik-konsument rozwiązuje problem, z którym konsument często borykał się od dłuższego czasu. Przedsiębiorcy po rozmowie telefonicznej chętniej podejmują działania na rzecz konsumenta, cieszy ich fakt, że nie muszą tworzyć dokumentów i odpisywać oficjalnie Rzecznikowi.” PRK w Siemiatyczach

W innych sytuacjach zachodzi już konieczność wystąpienia formalnego stanowiska rzecznika na piśmie, a nawet wymiana kilku pism. Niestety istnieje też tendencja, o której pisaliśmy w sprawozdaniu za rok 2017⁴³, do nadmiernego formalizowania postępowania interwencyjnego i korzystania z tego narzędzia w sprawach bagatelnych, gdy interes publiczny nie uzasadnia takiej interwencji. W tym kontekście zastanawiająca jest praktyka PRK z powiatu bieszczadzkiego, który w 2018 roku wystąpił do przedsiębiorców 14 razy - dokładnie tyle, ilu porad udzielił, czyli każda porada skończyła się interwencją u przedsiębiorcy.

Większość rzeczników uważa, że ich działalność jest pozytywnie odbierana przez przedsiębiorców, chociaż niektórzy zetknęli się też z arogancją, a nawet agresją. Faktem jest bowiem, że wskutek działalności UOKiK i orzecznictwa sądów niektórzy przedsiębiorcy sięgają po coraz bardziej wyrafinowane sposoby obchodzenia prawa chroniącego konsumentów. W takich wypadkach próby mediacji zwykle są nieskuteczne, a sprawy wymagają rozwiązań przymusowych - wyroku sądu lub działań policji.

„Niektórzy przedsiębiorcy stosują pozytywną praktykę, która polega na wyznaczeniu osoby do kontaktu z rzecznikami, jak również umożliwienie kontaktu poprzez ustalony numer telefonu, czy adres poczty elektronicznej.” PRK w Będzinie

42. Niektórzy rzecznicy podali konkretne liczby, np. PRK w Jarocinie na 33 wystąpienia odnotował 25 korzystnie zakończonych spraw, PRK w Krotoszynie ocenił, że odsetek spraw zakończonych pozytywnie wyniósł 64,57%, a PRK w Lesznie ocenił swoją skuteczność na 59,72%. PRK w Brzezinach: 80% spraw zakończyło się uznaniem roszczeń konsumentów. PRK w Łęczycy skierował 30 wystąpień do przedsiębiorców, z których przedsiębiorcy uznali 11. Według PRK w Sieradzu wystąpienia do

przedsiębiorców były skuteczne w 68% spraw. PRK w Tomaszowie Mazowieckim podał, że przedsiębiorcy w ok. 80% spraw zgadzali się z argumentami rzecznika. PRK w Wieluniu: ze 124 interwencji 79 zakończyło się pozytywnie dla konsumenta. MRK w Skierniewicach w 2018 roku wystąpił do przedsiębiorców 141 razy, z czego 87 spraw zostało zakończonych pozytywnie.

43. *Sprawozdanie za 2017*, s. 33.

3.3.6. Liczba wystąpień do przedsiębiorców

W 2018 roku rzecznicy konsumentów wystąpili do przedsiębiorców w sprawach ochrony interesów konsumentów 52 685 razy. Liczbę wystąpień w skali kraju i z podziałem na województwa przedstawia tabela. Szczegółowe zestawienie z podziałem na konkretny rodzaj sprawy zawarte jest w tabeli zamieszczonej na stronie internetowej UOKiK⁴⁴.

Liczba wystąpień w rozbiciu na sprzedaż i usługi w latach 2016-2017

Województwo	Liczba wystąpień w 2018 roku			Liczba wystąpień w 2017 roku	Spadek/wzrost liczby wystąpień
	Sprzedaż	Usługi	Razem	Razem	
pomorskie	1309	891	2200	2052	7,21%
zachodniopomorskie	1326	1198	2524	2905	-13,12%
łódzkie	3741	1387	5128	5047	1,6%
świętokrzyskie	999	587	1586	1704	-6,92%
dolnośląskie	2931	1158	4089	4660	-12,25%
lubuskie	660	319	979	1085	-9,77%
mazowieckie	3010	1901	5108 ⁴⁵	4916 ⁴⁶	3,91%
wielkopolskie	2799	1657	4789	5169	-7,35%
kujawsko-pomorskie	2238	968	3338	3321	0,51%
warmińsko-mazurskie	496	293	882	1429	-38,28%
śląskie	6488	2314	9154	10 118	-9,53%
opolskie	959	717	1774	1946	-8,84%
lubelskie	1666	1282	2948	2682	9,92%
podlaskie	1046	369	1415	1531	-7,58%
małopolskie	2290	1306	3678	3804	-3,31%
podkarpackie	1450	1122	3093	2741	12,84%
OGÓLEM	32 968	18 810	52 685	55 110	-4,40%

Od kilku lat trwa trend spadkowy liczby interwencji rzeczników u przedsiębiorców. Rok 2018 przyniósł kolejny spadek. Pojawił się w większości województw, ale tylko w jednym - warmińsko-mazurskim - przybrał wręcz katastrofalne rozmiary. Na niemal 40-procentowy spadek złożyły się gorsze wyniki w powiatach: piskim (-50%), nowomiejskim (-77%), kętrzyńskim (-40%), gołdapskim (-56%), bartoszyckim (-56%) i w Olsztynie (-88%).

44. www.uokik.gov.pl/rzecznicy.php

45. Ta liczba nie jest równa sumie liczb w kolumnach dotyczących sprzedaży i usług, gdyż niektórzy rzecznicy podali tylko łączną liczbę wystąpień,

nie precyzując branży.

46. W sprawozdaniu za rok 2017 rozbiliśmy tę pozycję na Warszawę i resztę województwa.

Z informacji, które dostaliśmy od rzeczników wynika, że złożyły się na to m.in. długotrwałe okresy nieobecności rzecznika (część konsumentów prawdopodobnie rezygnuje w takich sytuacjach z dochodzenia roszczeń), ale też odsyłanie części spraw (np. tych, które dotyczą przewoźników, firm ubezpieczeniowych i finansowych) do instytucji wyspecjalizowanych (por. s. 60).

Liczba wystąpień, które rzecznicy kierują do przedsiębiorców, od kilku lat spada. Trudno jednoznacznie wskazać przyczyny tego zjawiska.

Wobec niewielkiej aktywności sądowej rzeczników (zob. s. 64) wystąpienia do przedsiębiorców są podstawowym narzędziem pracy rzecznika i sposobem wpływania na rynek. Przy tym - w przeciwieństwie do udziału w postępowaniach sądowych - jest to działanie, które nie niesie za sobą żadnego ryzyka ani dla rzecznika, ani dla konsumenta, którego reprezentuje. Co więcej może być wykorzystywane na rzecz indywidualnych konsumentów także w sporach, w których formalnie konsument nie ma racji lub argumenty prawne są bardzo słabe. Trwały spadek ich liczby to zatem fatalna wiadomość dla ochrony konsumentów. Oznacza bowiem, że rzecznicy w coraz mniejszym stopniu wykorzystują tę swoją podstawową kompetencję i instrument pracy, a konsumenci w rezultacie zostają bez pomocy.

Z wezwaniami do przedsiębiorców występują niemal wszyscy rzecznicy w kraju - tylko 8 rzeczników (2% wszystkich) nie skierowało w 2018 roku ani jednego wezwania do przedsiębiorcy (powiaty: złotoryjski, przeworski, stargardzki, gryfiński, bolesławiecki, żarski, PRK w Brzegu i MRK w Łomży). Pięcioro rzeczników skierowało do przedsiębiorców 2-3 wezwania (sokołowski, chodzieski, międzychodzki, włoszczowski, MRK w Grudziądzu) i kilkoro poniżej 10 (milicki, węgorzewski, wysokomazowiecki, łomżyński, ostrowski, żuromiński, ropczycko-sędziszowski, leski, suski, brzeski i ostrzeszowski). Najwięcej interwencji podjęta - jak w ubiegłym roku - MRK w Łodzi, bo aż 2003. Drugie miejsce

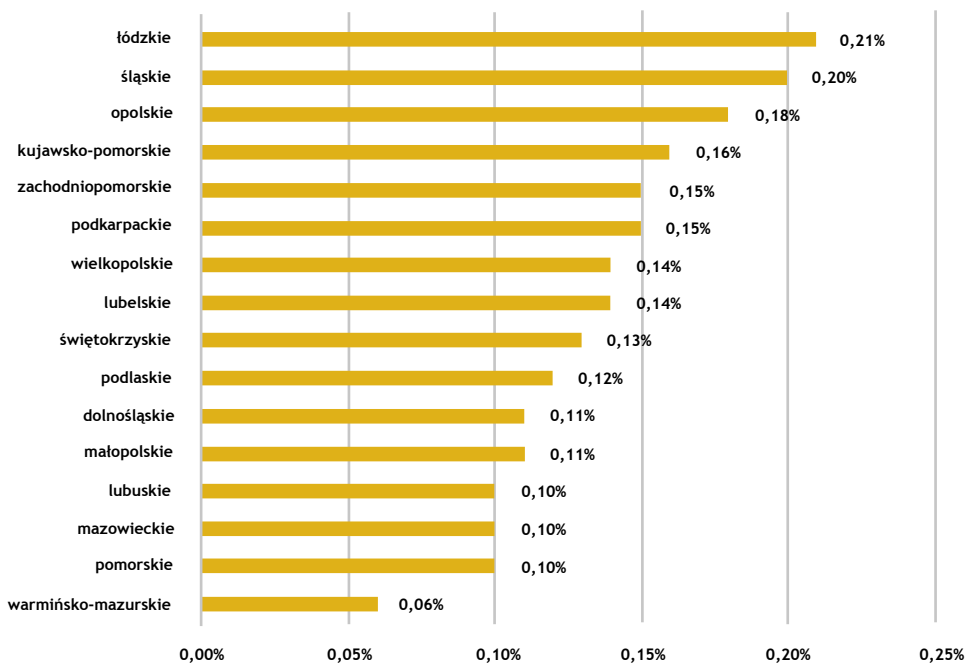


należy do MRK w Warszawie (1744). Na trzecim miejscu zmiana - MRK w Toruniu (1297) wyprzedził MRK w Poznaniu (1251). Średnio na jednego rzecznika przypadają 142 wezwania (przed rokiem 153), a mediana wynosi 85 (w 2017 roku 88). Rozbieżności między powiatami pozostają więc ogromne.

Po zestawieniu danych bezwzględnych z liczbą mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu otrzymamy informację o tym, w których powiatach/województwach rzecznicy najczęściej występują do przedsiębiorców z interwencjami w konkretnych sporach konsumenckich. Liczba 0,20% oznacza, że co pięćsetny mieszkaniec danego powiatu lub województwa uzyskał wsparcie rzecznika w swojej sprawie indywidualnej. Liczba 0,05% z kolei - że tylko co dwutysięczny.

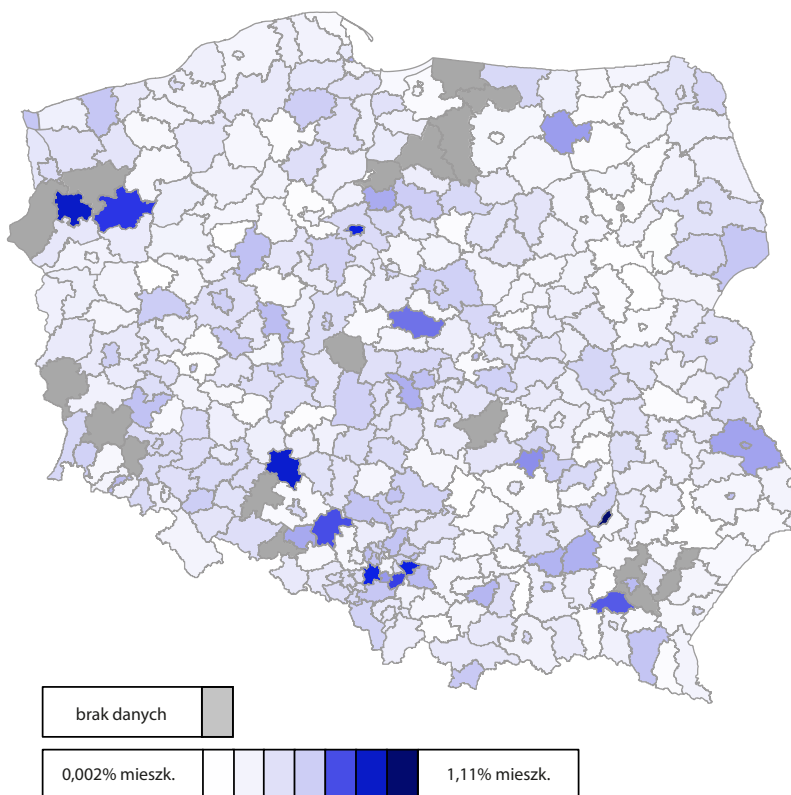
Na poniższym wykresie im dłuższy słupek, tym łatwiej było konsumentowi w danym województwie uzyskać interwencję rzecznika u przedsiębiorcy. Najlepiej wypada łódzkie (przed rokiem na trzeciej pozycji), Górny Śląsk (w 2017 roku pierwszy) i Śląsk Opolski (rok temu drugi). Najstąbiej jest na Warmii i Mazurach, w lubuskim, mazowieckim i pomorskim.

Liczba wystąpień w stosunku do liczby mieszkańców
(według województw)



Natomiast w analogicznym zestawieniu powiatów najlepiej wypadły miasto Tarnobrzeg (1,07%), pow. pyrzycki (1,05%) i pow. namysłowski (0,76%). Na poniższej mapie im kolor jest ciemniejszy, tym więcej mieszkańców powiatu (statystycznie) otrzymało w 2018 roku wsparcie rzecznika u przedsiębiorcy w ich sporach konsumenckich.

Liczba wystąpień w stosunku do liczby mieszkańców (według powiatów)



3.3.7. Tematyka wystąpień

Liczbę wystąpień rzeczników konsumentów do przedsiębiorców w latach 2013-2018, które dotyczyły sprzedaży towarów i usług (z podziałem na branże), podano w poniższych tabelach.

Wystąpienia do przedsiębiorców według branż - sprzedaż

stara klasyfikacja	2013	2014	2015	2016	nowa klasyfikacja	2017	2018
obuwie i odzież	18 964	20 757	20 918	20 260	odzież i obuwie	17 523	16 589
sprzęt RTV i AGD	3963	4384	4775	5031	urządzenia gosp. domowego, urządzenia elektroniczne i sprzęt komputerowy	6599	6931
komputery i akcesoria komputerowe	1175	1720	1500	1451			
artykuły związane z wyposażeniem mieszkań	2973	2975	3233	3326	meble, artykuły wyposażenia wnętrz, utrzymania domu	3046	3392

					samochody i środki transportu osobistego	1126	1255
					kosmetyki, środki czyszczące i konserwujące	96	119
					art. żywnościowe	339	219
					produkty związane z opieką zdrowotną	651	991
					art. rekreacyjne, zabawki i art. dla dzieci	547	743
					inne	1960	1980
sprzedaż razem	31 185	34 058	35 639	35 903	sprzedaż razem	32 968	33 408

Podobnie jak w poprzednim roku więcej wystąpień dotyczyło sprzedaży niż usług, przy czym przewaga tych pierwszych wzrosła (stanowią 65,7% wszystkich wystąpień, wobec 64% w roku 2017).

Rzecznicy najczęściej interweniowali w sprawach reklamacji towarów, przede wszystkim wtedy, gdy sprzedawca odmówił jej uznania (zdarza się, że bez dokładnej analizy konkretnej sytuacji), często wspierając się dodatkowo opinią rzeczoznawcy. Rzecznicy w takich sytuacjach wskazują nieprawidłowości i wzywają przedsiębiorcę do wyjaśnienia wszystkich okoliczności sprawy. Część interwencji wiązała się z umowami zawartymi poza lokalem przedsiębiorstwa (zwłaszcza na pokazach). Rzecznicy pomagali konsumentom, gdy przedsiębiorcy nie uznawali odstąpienia od umowy obciążali ich karami za to, że zwracali rzekomo uszkodzone towary.

W 2018 roku rzecznicy rzadziej interweniowali w sporach na tle umów sprzedaży obuwia i odzieży (spadek o 5,3%) oraz żywności (spadek aż o 35,4%). W odniesieniu do wszystkich pozostałych kategorii towarów liczba wezwań wzrosła, najwięcej w przypadku produktów związanych z opieką zdrowotną (o 52,2%) i zabawek (o 35,8%). Najczęstszym tematem wystąpień są nadal ubrania i buty. Takich interwencji jest prawie 2,5 razy więcej niż interwencji dotyczących artykułów RTV i AGD⁴⁷. Ale ta przewaga stale się zmniejsza i w 2018 roku po raz pierwszy sprawy dotyczące odzieży i obuwia stanowiły mniej niż połowę wszystkich wezwań sprzedażowych.

Wystąpienia do przedsiębiorców według branż - usługi

stara klasyfikacja	2013	2014	2015	2016	nowa klasyfikacja	2017	2018
usługi telekomunikacyjne	9049	8052	8748	7600	usługi telekomunikacyjne	6172	4424
usługi związane z dostawą energii, gazu, ciepła, wody oraz wywozem nieczystości	2385	2595	4225	4285	sektor energetyczny i wodny	3588	2898
usługi finansowe	2727	2790	2572	2164	finansowe	1548	1268

47. Podczas gdy porad dotyczących obuwia i odzieży

jest tylko 1,8 razy więcej niż w sprawie RTV i AGD.

usługi ubezpieczeniowe	1411	1429	1589	1621	ubezpieczeniowe	1076	1016
usługi windykacyjne	947	947	1223	1124			
usługi remontowo-budowlane	1732	1732	1515	1349	bieżąca konserwacja, utrzymanie domu, drobne naprawy, pielęgnacja	1227	1332
					związane z rynkiem nieruchomości	358	475
					czyszczenie i naprawa odzieży i obuwia	266	277
					konserwacja i naprawa pojazdów i innych środków transportu	314	359
					pocztowe i kurierskie	486	506
					transportowe	432	500
					turystyka i rekreacja	1364	1837
					związane z opieką i opieką zdrowotną	325	397
					edukacyjne	214	236
					inne	1100	1255
usługi razem	24 029	23 469	26 195	24 116	usługi razem	18 810	17 469

W branżach, które zawsze przysparzały konsumentom najwięcej problemów, widać wyraźne spadki aktywności rzeczników. W przypadku usług telekomunikacyjnych nastąpił najbardziej zauważalny spadek aż o 28,3%. Ale w tym przypadku nie ma powodu do niepokoju, gdyż jest to podobny ułamek, co ogólna liczba porad w tej branży. A zatem ten spadek może także potwierdzać wnioski sformułowane w części 3.1.4.1.

W sektorze energetycznym i wodnym spadek wyniósł 19,2%, a to już dużo więcej niż spadek liczby porad w tej branży (12,3%) i powód do pytania o przyczyny rozbieżności. Natomiast największą dysproporcję między spadkiem liczby porad a liczbą wystąpień widać w przypadku usług finansowych. Liczba porad spadła tylko o 2,5%, a liczba wystąpień aż o 18%. W przypadku spraw ubezpieczeniowych liczba wezwań spadła o 5,6% przy niezmienionej liczbie porad. To już są bardzo duże różnice i poważny powód do niepokoju. Można postawić bowiem tezę, że dane świadczą o coraz wyraźniejszym wycofywaniu się rzeczników z podejmowania się spraw finansowych. Konsumenty nie mogą uzyskać pomocy w instytucji, która jest najbliżej nich, lecz są masowo kierowani do Rzecznika Finansowego. A tymczasem wydajność jego biura jest coraz bardziej ograniczona. Oznacza to, że efektywność systemu ochrony konsumentów pogarsza się, a dostępność pomocy w sprawach finansowych i ubezpieczeniowych spada.

We wszystkich pozostałych branżach liczba wystąpień, które kierują rzecznicy, wzrosła. Najwięcej w turystyce, bo aż o 34,7% (przypomnijmy, że liczba porad w tej dziedzinie wzrosła o 44,3%). Spory wzrost (32,7%) pojawił się też w nieruchomościach - wiemy, że do rzeczników trafia coraz więcej sporów z deweloperami. O 22,1% wzrosła liczba

wezwań związanych ze zdrowiem i opieką zdrowotną - to zapewne w dużej mierze skutek nieuczciwych pokazów, o których była mowa w pkt 3.1.5.5.

Dużą grupę spraw, z którymi rzecznik zwracał się do przedsiębiorców, stanowiły umowy zawarte z zakładami energetycznymi. Konsumenci skarżyli się na niewłaściwe rozliczenia energii (np. inne taryfy, błędy odczytu), niewywiązywanie się z zawartej umowy (prowadzenie rozliczeń według sprzedaży rezerwowej), czy wprowadzanie w błąd konsumentów co do faktycznych kosztów nowo zawartych umów sprzedaży (brak informacji o opłatach handlowych).

W jakich sprawach interweniują rzecznicy

Kurs skoków spadochronowych albo wspinaczki skałkowej, reklamacja zapachu kanapy, naprawa telefonu uszkodzonego przez krowę - najbardziej spektakularne sprawy nie zdarzają się codziennie. Ale poniższe przykłady pokazują, jak szeroki jest wachlarz spraw, którymi zajmują się rzecznicy konsumentów.

Wycofany lek

Gdy Główny Inspektor Farmaceutyczny nakazuje wycofać lek ze sprzedaży, konsumenci nie mogą go już kupić w aptekach. A co z tymi, którzy kupili go wcześniej? Z taką sprawą zgłosił się konsument do PRK w Chojnicach. Aptekarz nie przyjął leku i zalecił, aby konsument zażywał go na własną odpowiedzialność. Mimo interwencji rzecznika nie zmienił zdania. Sprawa jest w toku.

Niejasne rozliczenia z dostawcą prądu

Dostawca energii elektrycznej Energa-Operator od 2016 roku dostarczał prąd do domu jednego z konsumentów, ale faktury za zużytą energię przysyłał sporadycznie - czasem wcale, czasem bardzo spóźnione. Klient wszystkie, które dostawał, opłacał w terminie. W listopadzie 2018 roku operator podliczył brakujące faktury i zażądał zapłaty niemal 6000 zł. Po reklamacji zgodził się rozłożyć płatność tej kwoty na pięć rat, ale to nie zadowalało konsumenta. Dzięki pomocy MRK w Słupsku udało się podliczyć faktyczne zużycie prądu i wykazać, że konsument nie tylko nie zalega z płatnością, ale jeszcze nadpłacił operatorowi prawie 3000 zł.

Stłuczona szybka w smartfonie

Konsument zakupił telefon wraz z dodatkowym ubezpieczeniem od nieszczęśliwych zdarzeń. Gdy telefon mu upadł i wyświetlacz się stłukł, zgłosił szkodę do serwisu naprawczego firmy Digital Care, która obsługiwała ubezpieczenie. Niestety serwis odmówił uznania szkody i zaproponował naprawę odpłatną za 429,68 zł. Po dwukrotnym wezwaniu przez PRK w Pabianicach serwis jednak uznał swą odpowiedzialność i wymienił wyświetlacz w ramach ubezpieczenia.

Gdy sprzedawca nie odbiera przesyłki

Konsument kupił na pokazie sprzęt medyczny i zawarł umowę kredytu, by za niego zapłacić. Gdy zdał sobie sprawę, że popełnił błąd, postanowił odstąpić od umowy. Wysłał oświadczenie na adres sprzedawcy. Takie odstąpienie jest z mocy prawa skuteczne także wobec kredytodawcy, ale mimo to konsument dostał z banku harmonogram spłaty. Dopiero po telefonicznej interwencji PRK w Skierniewicach Nest Bank zamknął umowę kredytową.

40% ceny za rozpakowanie towaru

Klientka kupiła na pokazie od firmy Comfort Med patelnię z pokrywką i miskę za niebagatelną kwotę 3840 zł. W ustawowym 14-dniowym terminie odstąpiła od umowy i odesłała towar,

w większości nawet nierozpakowany. Sprzedawca zażądał od niej odszkodowania w wysokości 40% ceny w związku z rzekomymi śladami używania oraz uszkodzeniem opakowania. Dopiero po trzykrotnym wystąpieniu PRK w Sandomierzu firma zrezygnowała z tych żądań.

Rękojmia za używany samochód

Konsumentka za 18 100 zł kupiła w komisie samochód, który okazał się wadliwy. Złożyła reklamację, a ponieważ wada była istotna, skorzystała z prawa odstąpienia od umowy. Mimo to właściciel komisju uchylał się od zwrotu pieniędzy. Nawet wystąpienie adwokata nie przyniosło skutku i dopiero po interwencji PRK w Sandomierzu sprzedawca zwrócił całą kwotę.

Kradzież z rachunku bankowego

Z konta konsumenta zniknęło ok. 10 000 zł. Bank odmówił uznania reklamacji, twierdząc, że przelewy były autoryzowane. A jednak konsument ich nie zlecał. Dopiero kiedy za namową PRK w Strzelcach Opolskich konsument zgłosił sprawę policji, a rzecznik wystąpił do banku z interwencją, bank przyjął argumentację i pokrył szkodę konsumenta.

3.4. Współdziałanie z innymi instytucjami

System ochrony konsumentów (albo - jak mówią niektórzy - „ekosystem konsumentki”) w Polsce jest rozdrobniony i rozproszony. Instytucje chroniące konsumentów są liczne, różnie umiejscowione w systemie politycznym kraju (rząd, samorząd, trzeci sektor) i mają różne zadania, a co za tym idzie różne uprawnienia i możliwości. Aby działał sprawnie, poprawnie identyfikował i usuwał nieprawidłowości, jego poszczególne elementy muszą ściśle współpracować - wiedzieć o sobie nawzajem i reagować, dobierając środki tak, by działania przyniosły najlepszy efekt.

Współdziałanie jest procesem ciągłym, zatem trudno je zmierzyć, ale można próbować opisać. W tabelach sprawozdawczych znalazły się wprawdzie rubryki przeznaczone na informacje o liczbie przypadków współdziałania z innymi instytucjami, ale znaczna część rzeczników (ponad 40%) w ogóle je pomija; inni wpisują pojedyncze przypadki współdziałania. Natomiast w niektórych sprawozdaniach pojawiają się liczby dość duże (np. pow. biłgorajski - 102 przypadki współdziałania, radzyński - 80, garwoliński - 68). Rzecznicy klasyfikują te przypadki współdziałania ze względu na branże, a nie instytucje, z którymi współdziałają. Stąd bez analizy części opisowej każdego sprawozdania nie da się stwierdzić, czego owe liczby dotyczą. Kolejne rozdziały oparliśmy zatem na opisach pochodzących od rzeczników.

3.4.1. Współpraca z UOKiK

UOKiK pełni w tym systemie rolę centralną, jako organizator i koordynator. Zwłaszcza współpraca z rzecznikami konsumentów jest dla UOKiK kluczowa, gdyż rzecznicy:

- świadczą pomoc konsumentom indywidualnym, podczas gdy UOKiK zapewnia ochronę zbiorowych interesów konsumentów - skuteczna walka z nielegalnymi praktykami przedsiębiorców wymaga synergii na tych dwóch polach,
- są istotnym elementem „wczesnego ostrzegania” o nieprawidłowościach na rynku, co umożliwia odpowiednio szybką reakcję UOKiK.

Od 2017 roku spotkania rzeczników z dyrektorami właściwych delegatur UOKiK odbywają się dwa razy w roku (a nie jak wcześniej raz). Przy okazji tych spotkań często odbywały się szkolenia (patrz s. 62). Rzecznicy często pozostają z dyrektorami delegatur w stałych kontaktach roboczych. Te relacje często opierają się na wzajemnym zaufaniu wynikającym z wieloletniej współpracy. Jednak - co podkreśliła jedna z delegatur - nie jest to komunikacja szczególnie intensywna.

PRK w Chojnicach powiadomiła Delegaturę UOKiK w Gdańsku o nieuczciwej praktyce, jaką stosował przedsiębiorca z Malborka. Warunkiem uznania przez niego reklamacji było to, by konsument zrzekł się prawa do składania kolejnych reklamacji. Rzeczniczce przedsiębiorca tłumaczył, że za tę praktykę odpowiada nie on, lecz producent (i zarazem gwarant). Nie widząc możliwości dojścia do porozumienia ze sprzedawcą, rzecznik zgłosił sprawę do UOKiK, który wszczął postępowanie wyjaśniające. W rezultacie sprzedawca wycofał się ze stosowania tej praktyki.

Natomiast rok 2018 przyniósł ożywienie wzajemnych kontaktów także z centralą UOKiK. Dzięki większemu zaangażowaniu UOKiK w sprawy rzeczników wzrosło wzajemne zaufanie, a w ślad za nim na sile przybrała bezpośrednia komunikacja. Rzecznicy rzadziej piszą formalne zawiadomienia o naruszeniu zbiorowych interesów konsumentów, a częściej kontaktują się telefonicznie i mailowo. Taka odformalizowana wymiana informacji bardzo ułatwia współpracę i otwiera nowe możliwości. Duża część zawiadomień od rzeczników była zasadna, a w ich wyniku UOKiK podejmował adekwatne działania lub wykorzystywał przekazane materiały w już prowadzonych postępowaniach.

Aby zapewnić rzecznikom konsumentów i Inspekcji Handlowej dostęp do informacji i know-how, wydajemy newsletter. Przez cały 2018 rok co miesiąc (czasem co dwa, łącznie 10 numerów) wysyłaliśmy do rzeczników materiały, plakaty, grafiki, najnowsze informacje ze świata konsumenckiego, informowaliśmy o bieżących działaniach UOKiK, decyzjach i wyrokach. Sami także prosiliśmy o informacje, przede wszystkim dotyczące przedsiębiorców, którzy są w kręgu zainteresowań UOKiK. Odzew na te apele był zwykle mniejszy, niż byśmy oczekiwali.

Oto kilka przykładów współpracy między UOKiK a rzecznikami konsumentów:

- Złożenie wniosku o upadłość przez jednego z dostawców energii elektrycznej oznaczało kłopoty dla tych konsumentów, którzy wcześniej nadpłacili za prąd. Ponieważ większość rzeczników nie ma doświadczenia w zgłaszaniu roszczeń do syndyka masy upadłościowej, UOKiK przygotował i rozesłał w newsletterze wzory pism i instrukcję postępowania. Kilkoro rzeczników napisało w sprawozdaniach, że rzeczywiście z tych informacji skorzystali,
- UOKiK podjął walkę z nieuczciwymi firmami prowadzącymi sprzedaż towarów poza lokalem przedsiębiorstwa. By zdobyć informacje o skali zjawiska poprosiliśmy rzeczników konsumentów z całego kraju, by przekazywali nam informacje o pokazach w ich powiatach. Bardzo wielu rzeczników przez kilka miesięcy to czyniło (i pochwaliło się tym w sprawozdaniach), co UOKiK wykorzystywał w podejmowanych działaniach. Przekazaliśmy też rzecznikom w newsletterze wzór wystąpienia, które mogli kierować do hoteli, restauracji, domów kultury, remiz straży pożarnej i innych miejsc, w których odbywają się pokazy. Bardzo wielu rzeczników z niego skorzystało.

Sprawdzian dla systemu. Rzecznicy konsumentów wobec sprawy GetBack

W kwietniu 2018 roku wyszło na jaw, że firma windykacyjna GetBack, wobec której UOKiK prowadził już postępowanie w sprawie naruszenia zbiorowych interesów konsumentów, sprzedała konsumentom - bezpośrednio i za pośrednictwem instytucji finansowych - tysiące obligacji korporacyjnych. Podczas procesu ich sprzedaży dochodziło do nieuczciwych praktyk rynkowych oraz - być może - *missellingu*. Media podchwyciły temat, UOKiK został zalany skargami, a do rzeczników zaczęli zgłaszać się oszukani konsumenci, prosząc o pomoc w odzyskaniu pieniędzy.

Ta sprawa stała się sprawdzianem dla całego systemu ochrony konsumentów w Polsce. By skutecznie pomóc wszystkim poszkodowanym, trzeba było bardziej niż kiedykolwiek wcześniej skoordynować działania. UOKiK stanął na czele akcji aktywizującej elementy systemu. Do rzeczników rozestaliśmy informacje o tym, czym są obligacje korporacyjne, jak były sprzedawane obligacje GetBack, co w tej sprawie robi UOKiK i co mogą zrobić rzecznicy. UOKiK przygotował dla nich czytelne schematy postępowania, wzory pism i instrukcje, jak się nimi posługiwać. Przeprowadził też kampanię informacyjną w mediach. Poszkodowanych wsparł także Rzecznik Finansowy. Jednocześnie poprosiliśmy rzeczników, by wsparli działania administracyjne UOKiK. Dzięki informacjom zgromadzonym na kwestionariuszu, który przygotowali nasi eksperci, a dystrybuowali rzecznicy, udało się zgromadzić materiał dowodowy, który posłużył lub posłuży do wykazania naruszeń przez przedsiębiorców zaangażowanych w nieuczciwą sprzedaż obligacji.

Ta sprawa pokazała skuteczność systemu i jego zdolność do stawiania czoła wyzwaniom. Pokazała, że warto inwestować w potencjał instytucji chroniących konsumentów.

UOKiK co roku przygotowuje materiały edukacyjne, które rzecznicy mogą zamawiać i dystrybuować wśród konsumentów. W 2018 roku rozestaliśmy ponad 22 000 broszur i ulotek. Najczęściej zamawiali je rzecznicy z Pleszewa, Tarnowa, Oleśna, Łobza, Bytomia, Legnicy, Koszalina i Rzeszowa. Ale są też miasta i powiaty, z których w ogóle nie było zamówień. Pod koniec 2018 roku rzecznicy dostali też paczki z materiałami o prawie konsumenckim, które rozestła jedna z organizacji konsumenckich, realizująca projekt finansowany z dotacji UOKiK. Przekazano w sumie 152 000 broszur.

3.4.2. Praca Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów

W 2018 roku UOKiK zmodyfikował zasady kształtowania składu KRRK, by w większym stopniu reprezentowała potrzeby i interesy samych rzeczników. Co ważne, zmiana nastąpiła w ramach istniejących regulacji prawnych⁴⁸. Dotychczas Prezes UOKiK powoływał do rady dowolnie wybranych przez siebie rzeczników, po jednym z obszaru każdej delegatury UOKiK. Teraz Prezes UOKiK powierzył samym rzecznikom możliwość wyboru swych reprezentantów. Liczymy, że takie rozwiązanie, bardziej demokratyczne, pozwoli KRRK stać się w większym stopniu reprezentacją środowiska rzeczników wobec UOKiK. Podczas wiosennych spotkań w 2018 roku rzecznicy z obszaru poszczególnych delegatur UOKiK wybrali swych przedstawicieli na dwuletnią kadencję, zaś Prezes UOKiK

48. Art. 44 ust. 5 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

powołał ich w skład KRRK. Co roku połowa składu rady będzie odnawiana, by zapewnić ciągłość jej prac.

W 2018 roku odbyły się dwa spotkania KRRK w nowym składzie (w czerwcu i grudniu). Omówiono na nich tematy bieżącej współpracy rzeczników z urzędem. Jednak bieżąca współpraca UOKiK z KRRK trwa także poza spotkaniami. KRRK - z własnej inicjatywy lub na prośbę Prezesa UOKiK - kilkakrotnie zabierała głos w szeregu kwestii istotnych z punktu widzenia ochrony konsumentów.

3.4.3. Współpraca pomiędzy rzecznikami

To bardzo ważny i ceniony przez rzeczników aspekt efektywnego funkcjonowania systemu ochrony konsumentów. Współpraca koncentruje się na bieżących konsultacjach i wymianie doświadczeń. Pozwala też na wczesne wykrywanie zagrożeń na rynku konsumenckim i w razie potrzeby koordynację działań. Kluczowa rola przypada tu rzecznikom z największym stażem (por. s. 18). Jednym z narzędzi, z którego korzystają rzecznicy, jest forum internetowe, które powstało z inicjatywy Federacji Konsumentów.

3.4.4. Współpraca z Inspekcją Handlową

Rzecznicy przekazują do IH sprawy, które należą do jej właściwości, a więc dotyczą przepisów administracyjnych związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej (np. uwidaczniania cen lub jakości produktów). Następstwem takich zgłoszeń bywają kontrole u przedsiębiorców. Często też korzystają z opinii rzeczoznawców inspekcji w sprawie jakości towarów (zwłaszcza rzecznicy z okolic Opola chwalą sobie współpracę z inspektoratem w tym mieście). Niektórzy rzecznicy lub pracownicy ich biur brali udział w rozprawach sądów polubownych przy inspektoratach IH w charakterze arbitrów (np. MRK w Szczecinie, MRK w Koninie, MRK w Katowicach, MRK w Gliwicach, MRK/PRK w Bielsku Białej, PRK w Cieszynie).

3.4.5. Współpraca z organizacjami pozarządowymi

Rzecznicy deklarowali współpracę z Federacją Konsumentów, największą organizacją konsumencką w Polsce, która w 2018 roku realizowała zadanie publiczne z dotacji UOKiK. Poradnictwo FK w 33 miastach uzupełniało (ale też często dublowało) to, które świadczyli rzecznicy. Wielu rzeczników (zwłaszcza w mniejszych ośrodkach) chwaliło sobie, że dzięki temu w nadzwyczajnych sytuacjach (nieobecność, urlop, choroba rzecznika) konsumenci nie byli pozostawieni bez pomocy. Jednak faktyczna współpraca między rzecznikiem a lokalnymi strukturami organizacji była raczej sporadyczna i tylko nieliczni rzecznicy napisali o niej w sprawozdaniach. MRK w Gorzowie Wlkp. opisał natomiast swą współpracę z niemiecką (brandenburską) organizacją Centrala Konsumentów, która m.in. prowadzi we Frankfurcie nad Odrą

„Polsko-Niemieckie Centrum Informacji dla Konsumentów”. Rzecznicy współpracowali też ze Stowarzyszeniem Aquila w ramach projektu pomocy procesowej (zob. s. 70).

Rzecznicy mogą realnie wesprzeć działalność organizacji konsumenckich, wnioskując, by przedsiębiorca, który przegra proces o stosowanie nieuczciwych praktyk rynkowych, wpłacił wyznaczoną kwotę na określony cel społeczny. W procesie przeciwko Telekomunikacji Dla Domu MRK w Warszawie wniosła o zasądzenie od spółki kwoty 100 tys. zł dla dwóch organizacji, a sąd tę kwotę zasądził.

Niektórzy rzecznicy są członkami Stowarzyszenia Rzeczników Konsumentów i uczestniczą w jego działaniach. Niektórzy angażują się z kolei w różnego rodzaju inicjatywy i kampanie społeczne prowadzone przez lokalne organizacje pozarządowe (np. charytatywne). W Gdańsku przedstawiciel rzeczniczki uczestniczył w opracowaniu programu wsparcia osób zadłużonych, m.in. przygotowując do broszury edukacyjnej materiał o kredycie konsumenckim.

3.4.6. Współpraca z innymi instytucjami systemu ochrony konsumentów

W sprawozdaniach rzecznicy ogólnikowo podają, że współpracują z Rzecznikiem Finansowym⁴⁹, Urzędem Komunikacji Elektronicznej, Urzędem Regulacji Energetyki, Komisją Nadzoru Finansowego, Europejskim Centrum Konsumenckim i Arbitrem Bankowym. Sporadycznie pojawiały się jeszcze w sprawozdaniach: Urząd Lotnictwa Cywilnego, Urząd Ochrony Danych Osobowych, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Związek Banków Polskich, Państwowa Inspekcja Pracy, Najwyższa Izba Kontroli, Urząd Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych, Rzecznik Praw Pacjenta, urzędy marszałkowskie i inne oraz instytucje.

Ta współpraca sprowadza się zwykle do przekazywania spraw z określonych branż do instytucji wyspecjalizowanych (por. s. 50), udziału w szkoleniu organizowanym przez daną instytucję, wymiany korespondencji w konkretnej sprawie i informowania o nieprawidłowościach lub korzystania z publikacji dostępnych na stronie internetowej. Niewiele jest natomiast przypadków rzeczywistej, roboczej wymiany informacji i wiedzy w codziennej działalności.

PRK w Zielonej Górze zorganizował spotkanie z przedstawicielami ECK, Delegatury WIIH w Zielonej Górze i rzecznikami konsumentów z województwa lubuskiego. Na spotkanie zaproszono przedstawiciela jednego z największych przedsiębiorstw w regionie i w Polsce - e-obuwie. Uczestnicy spotkania przedstawili zarządowi firmy swe zastrzeżenia co do jej działalności. W efekcie firma zobowiązała się usunąć z regulaminu postanowienie, że nie będzie uczestniczyć w pozasądowym rozwiązywaniu sporów. Strony ustaliły też nowe, korzystniejsze dla konsumentów zasady rozpatrywania reklamacji z tytułu rękojmi (po wymianie towaru okres rękojmi biegnie na nowo).

49. Nieliczni rzecznicy podali, że współpracują z Rzecznikiem Finansowym na podstawie zawartych umów o współpracę. Sformalizowana możliwość współpracy między ówczesnym Rzecznikiem

Ubezpieczonych istnieje od 2008 roku, więc może dziwić, dlaczego tak mało rzeczników skorzystało z tej możliwości.

3.4.7. Współpraca z policją

Niektóre praktyki przedsiębiorców mają raczej charakter kryminalny niż konsumencki. Gdy dochodzi do oszustwa, doprowadzenia do niekorzystnego rozporządzenia mieniem albo innego przestępstwa lub wykroczenia, instytucją, która powinna podjąć działania, jest policja. Większość rzeczników deklaruje w sprawozdaniach, że o tego rodzaju przypadkach powiadamiała organy ścigania. Warto przypomnieć, że w przypadku wykroczeń na szkodę konsumentów rzecznik sam jest oskarżycielem publicznym i nie potrzebuje pomocy policji, aby doprowadzić do ukarania sprawcy (por. 90).

Przykładem współpracy organów ścigania z instytucjami chroniącymi konsumentów jest śledztwo, które prowadziła w 2018 roku Prokuratura Okręgowa w Płocku. Dotyczyło ono wyłudzenia pieniędzy przez firmy telekomunikacyjne, telemedyczne i dostawców energii, a zatem praktyk, które od kilku lat stanowią zmorę konsumentów i wyzwanie dla UOKiK oraz rzeczników (por. s. 32 i 34). Zarówno UOKiK, jak i rzecznicy przekazywali do prokuratury informacje i materiały, niektórzy byli nawet przesłuchiwanymi jako świadkowie. Do dnia publikacji tego sprawozdania akty oskarżenia nie zostały jeszcze wniesione do sądów.

To, jak w danym powiecie wygląda rzeczywistość, bieżąca współpraca rzeczników z policją, zależy od lokalnych uwarunkowań. Ale w 2018 roku UOKiK nawiązał współpracę z Komendą Główną Policji, ZUS i KRUS, by wspólnie prowadzić akcję edukacyjną skierowaną do seniorów narażonych na nieuczciwe praktyki rynkowe. W efekcie tego porozumienia do rzeczników konsumentów w całym kraju napłynęły liczne prośby o współpracę z lokalnych jednostek policji. Ze sprawozdań rzeczników wynika, że ta współpraca faktycznie się rozwinęła.

Rzecznicy wspólnie z policją (a czasem też lokalnym oddziałem ZUS) organizowali spotkania kierowane głównie do seniorów. Wspólnie przestrzegali ich uczestników przed nieuczciwymi praktykami przedsiębiorców i opowiadali, gdzie można szukać pomocy, jeśli się padło ich ofiarą (por. też s. 84). Rzecznicy szkolili też funkcjonariuszy policji, uwrażliwiając ich na zagadnienia konsumenckie, zwłaszcza te dotyczące sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa, ale też na przykład dochodzenia roszczeń. Takie szkolenia prowadzili m.in. PRK w Rawiczu, PRK w Środzie Wielkopolskiej, PRK w Lesku, MRK w Sosnowcu, PRK w Będzinie, PRK w Cieszynie, MRK w Jaworznie, PRK w Kędzierzynie-Koźlu, PRK w Kolnie, PRK w Mońkach, PRK w Siemiatyczach, PRK w Suwałkach, PRK w Kraśniku, PRK w Lubartowie, MRK w Lublinie, PRK w Sandomierzu i PRK w Końskich.

3.4.8. Spotkania, szkolenia, konferencje

Prawo konsumenckie jest dynamiczną dziedziną prawa. Wynika to nie tylko z częstych zmian przepisów - zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym - ale przede wszystkim z ciągłego rozwoju technologii i pojawiania się coraz to nowych towarów i usług, które nabywają konsumenci. Samo ukończenie studiów prawniczych nie gwarantuje nabycia i stałego podtrzymywania aktualnej wiedzy o panujących trendach. Rzecznicy konsumentów potrzebują ciągłego uzupełniania swoich kompetencji personalnych, by móc nadążyć za dynamiką rynku konsumenckiego.

Rzecznicy są tego świadomi i od lat zwracają w swych sprawozdaniach uwagę na niedostateczną liczbę szkoleń. W 2018 roku mogli znaleźć odpowiedź na to zapotrzebowanie, gdyż ten rok był wyjątkowo obfity pod względem oferty szkoleniowej dla rzeczników. W kształcenie rzeczników włączyły się różne instytucje państwowe. Przedstawiciele Rzecznika Finansowego i Rzecznika Praw Obywatelskich brali udział w cyklicznych spotkaniach rzeczników z dyrektorami delegatur UOKiK (patrz s. 57). Prowadzili przy tej okazji szkolenia poświęcone zagadnieniom rynku finansowego i ubezpieczeniowego z uwzględnieniem m.in. ubezpieczeń komunikacyjnych. Omawiali na nich rodzaje postępowań, które prowadzi Rzecznik Finansowy (polubowne, interwencyjne) i sytuacje, w jakich rzecznicy mogą kierować do RF i RPO konsumentów.

Z okazji Światowego Dnia Konsumenta UOKiK zorganizował kongres poświęcony problemom cyfrowego konsumenta. Wzięło w nim udział 40 rzeczników konsumentów i pięcioro pracowników biur rzeczników. Z kolei Komisja Europejska zorganizowała spotkanie - dialog obywatelski „Nowy ład dla konsumentów”, poświęcony przyszłości prawa konsumenckiego w Europie. W spotkaniu wzięło udział 24 rzeczników konsumentów (w tym jeden jako prelegent).

Okazją do spotkań rzeczników i poszerzania horyzontów są też konferencje naukowe - warto wspomnieć przede wszystkim o II Krajowej Konferencji Konsumenckiej na Uniwersytecie Wrocławskim oraz V Międzynarodowej Konsumenckiej Konferencji Naukowej organizowanej przez Stowarzyszenie Rzeczników Konsumentów przy współpracy z Uniwersytetem Ekonomicznym w Krakowie.

W szkolenie rzeczników włączają się też inne instytucje, a nawet przedsiębiorcy.

- Inspekcja Handlowa promowała procedury ADR, organizując konferencje na temat polubownego rozwiązywania sporów konsumenckich.
- Okręgowa Rada Adwokacka w Toruniu zorganizowała szkolenie na temat zmian w kodeksie postępowania cywilnego.
- Europejskie Centrum Konsumenckie zaprosiło rzeczników na debaty „Czy nowa ustawa odpowiada na dynamiczny rozwój rynku turystycznego?” i „Koniec geoblokowania, czyli o zakupach w sieci bez ograniczeń” oraz na webinar „Ukryte koszty e-rankowania, czyli kilka słów o pułapkach w subskrypcji w portalach internetowych”.
- Popularne wśród rzeczników były seminaria organizowane w Warszawie przez Komisję Nadzoru Finansowego w ramach programu Centrum Edukacji dla Uczestników Rynku (CEDUR). W 2018 roku odbyły się cztery spotkania z tego cyklu, uczestniczyło w nich odpowiednio 62, 16, 5 i 17 rzeczników konsumentów. Największą popularnością cieszył się wykład o kredycie konsumenckim.
- Z rzecznikami pracowali też przedstawiciele Urzędu Komunikacji Elektronicznej, prowadząc spotkania pod hasłem „Razem dla konsumenta”. Wzięło w nich udział łącznie 140 osób, w tym rzecznicy. Niektórzy rzecznicy uczestniczyli też w konferencji w Warszawie, podczas której UKE zaprezentował certyfikowany mechanizm do monitorowania jakości połączenia z internetem.

- Coroczne spotkania z przedstawicielami instytucji i organizacji konsumenckich organizuje operator telekomunikacyjny Orange, natomiast koncern energetyczny Tauron zorganizował dla rzeczników warsztaty „Różne perspektywy - wspólny punkt widzenia”, dotyczący ochrony praw konsumentów na rynku energii elektrycznej.

Problemy ze sprzedażą obligacji korporacyjnych spółki GetBack zwiększyły zainteresowanie kwestią inwestowania przez konsumentów na rynkach finansowych. Skuteczność wspierania konsumentów w tych sprawach wymaga odpowiedniej wiedzy o tego rodzaju produktach. Okazją do jej nabycia lub pogłębienia był cykl konferencji (adresowanych do szerokiej publiczności, nie tylko rzeczników) dotyczących produktów finansowych (kredytów walutowych, polis lokat i obligacji korporacyjnych), który organizowało stowarzyszenie Stop Bankowemu Bezprawiu ze środków pochodzących z dotacji UOKiK.

Natomiast odpowiedzią na zgłaszane przez rzeczników zapotrzebowanie na szkolenia procesowe był cykl szkoleń dla rzeczników, który zorganizowała i prowadziła Federacja Konsumentów, a które sfinansował przedsiębiorca, właściciel sieci sklepów, któremu Prezes UOKiK nakazał w ten sposób usunąć skutki stosowanej nieuczciwej praktyki rynkowej⁵⁰. Omawiano na nich praktyczne aspekty dochodzenia roszczeń z nieuczciwych praktyk rynkowych, rękojmi i gwarancji. Zarejestrowało się na nie 174 rzeczników, nie mamy danych, ilu faktycznie wzięło w nich udział. W tę potrzebę wpisali się też projekt finansowany z dotacji UOKiK, a organizowany przez Stowarzyszenie dla Powiatu: „Szkolenia dla rzeczników konsumentów z zakresu problemów rynku finansowego i procedury cywilnej” - w 8 spotkaniach prowadzonych przez adwokatów i radców prawnych oraz praktyków prawa konsumenckiego uczestniczyło 181 rzeczników. Wszystkie spotkania były okazją nie tylko do zdobycia wiedzy i podniesienia kwalifikacji zawodowych, ale też wymiany doświadczeń i integracji środowiska, co następnie owocuje w codziennej pracy rzeczników.

Nie mamy pełnej informacji o szkoleniach, w jakich rzecznicy uczestniczyli i jak podnosili swoje umiejętności, bo nie wszyscy chwalać się tym w sprawozdaniach. Ale analiza dostępnych danych prowadzi do wniosku, że w kraju istnieje znaczna rozbieżność w dostępie do szkoleń. Statystycznie rzecznicy z dużych miast znacznie częściej uczestniczą w szkoleniach, niż ich koledzy z mniejszych miejscowości. Ze sprawozdań wynika, że ci pierwsi (i pracownicy ich biur) uczestniczą w 10 lub nawet więcej szkoleniach rocznie, tymczasem ci z mniejszych powiatów w 2-3 wydarzeniach. Jest też duże grono rzeczników, którzy w ogóle nie korzystają ze szkoleń i spotkań tematycznych. Wydaje się, że przyczyny tego stanu rzeczy tkwią w uwarunkowaniach funkcjonowania rzecznika w systemie samorządowym, które znacznie utrudniają dostęp do takiej formy rozwoju. Wielu rzeczników twierdzi, że ma problem z uzyskaniem zgody od starostów na delegację. Nawet jeśli udział w szkoleniu jest darmowy, wiąże się zwykle z kosztami dojazdu (który na dodatek może trwać dłużej niż samo szkolenie), a czasem też noclegu. Dla wielu samorządów jest to wydatek, którego nie mogą lub nie chcą ponieść. Bywa też, że rzecznicy, którzy pełnią funkcję samodzielnie i nie mogą liczyć na zastępstwo w pracy, rezygnują ze szkolenia, by nie pozostawiać w tym czasie konsumentów bez pomocy.

50. W decyzji DOIK-2/2018.

3.5. Aktywność sądowa rzeczników konsumentów

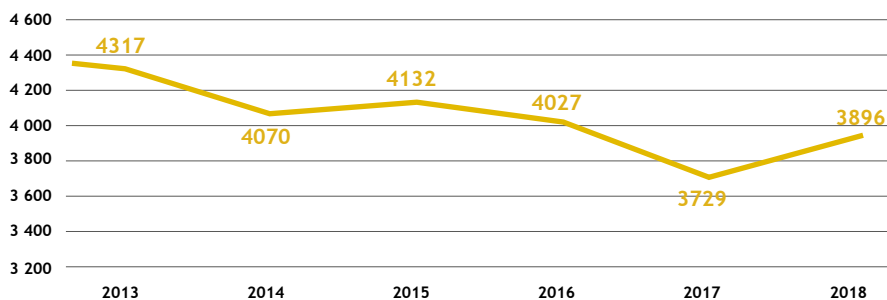
Udział w postępowaniach sądowych jest nieodłącznym elementem pracy rzecznika konsumentów. Nie da się bowiem zapewnić odpowiedniego poziomu ochrony konsumentów bez sporów sądowych i udziału w nich. Czasem tylko wejście na drogę sądową może przymusić nieuczciwych przedsiębiorców do respektowania przepisów prawa konsumenckiego. Niestety zbyt rzadko konsumenci korzystają z tej możliwości. Prowadzenie procesów sądowych wymaga wiedzy fachowej, pieniędzy i czasu, co zniechęca wiele osób do korzystania z tej drogi dochodzenia roszczeń. Działalność rzeczników konsumentów mogłaby wypełnić tę lukę. Zgodnie z przepisami w sprawach o ochronę interesów konsumentów rzecznik konsumentów może:

- 1) wytaczać powództwa na rzecz konsumentów,
- 2) wstępować do toczącego się postępowania,
- 3) reprezentować grupę w powództwie zbiorowym,
- 4) przedstawiać sądom istotny pogląd w sprawie,
- 5) wspierać konsumentów, nie biorąc formalnie udziału w procesie.

Trzeba jednak podkreślić, że rzecznik konsumentów w żadnym razie nie ma obowiązku wszczynania postępowania sądowego w każdym sporze. Jego rola jest komplementarna do samodzielnego dochodzenia roszczeń przez konsumentów. Wkraczanie na drogę sądową jest uprawnieniem, z którego rzecznik powinien korzystać rozsądnie, wążąc swe możliwości i ostrożnie stopniując zaangażowanie w spór - od wspierania konsumentów bez formalnego udziału w procesie, poprzez przedstawienie sądowi istotnego poglądu w sprawie, włączenie się do postępowania, aż po wytoczenie powództwa na rzecz konsumenta. Powinien przyświecać mu przede wszystkim cel, by zapewnić pomoc tym konsumentom, którzy nie są w stanie samodzielnie prowadzić procesu. Powinien być też wyczulony na przypadki istotne z punktu widzenia interesu publicznego i rozwoju prawa konsumenckiego.

Niestety dane wpływające do UOKiK w ciągu ostatnich lat wskazywały stopniowy spadek aktywności procesowej rzeczników. Na poniższym wykresie dopiero w 2018 roku można zauważyć odbicie, którego przyczyny analizujemy w dalszej części tego rozdziału.

Pomoc procesowa rzeczników w latach 2013-2018⁵¹



51. W Sprawozdaniu za 2017 podano błędną liczbę aktywności sądowej za rok 2017 (3707),

prawidłowa liczba to 3729.

Analiza informacji pochodzących od rzeczników pozwoliła nam zdiagnozować przeszkody, które nie pozwalają rzecznikom w pełni korzystać z ich uprawnień⁵².

Jako przyczyny niskiej aktywności rzecznicy wskazują:

- ryzyko obciążenia kosztami zastępstwa procesowego, które obciążają powiat w razie przegranej w procesie wytoczonym przez rzecznika,
- problemy kadrowe, niepełny wymiar zatrudnienia, brak wsparcia pracowników,
- obciążenie innymi obowiązkami,
- brak doświadczenia w prowadzeniu spraw sądowych,
- możliwość zakończenia sporu polubownie, przede wszystkim w drodze mediacji lub postępowania ADR,
- niechęć konsumentów do dochodzenia praw przed sądami z obawy o stres, długotrwałość postępowania, niepewny wynik i ryzyko poniesienia kosztów procesu w razie przegranej,
- ryzyko wprowadzenia rzecznika w błąd przez konsumenta, który przeinaczy lub zatai istotne elementy stanu faktycznego.

W związku z tymi wnioskami przez cały 2018 rok UOKiK podejmował próby aktywizacji rzeczników na tym polu. W newsletterze przekazywaliśmy rzecznikom przykładowe wzory wystąpień i pism procesowych oraz instrukcje, jak z nich korzystać. Inicjowaliśmy też organizację szkoleń procesowych dla rzeczników. Spotykały się one z różnym przyjęciem ze strony rzeczników, niekiedy mocno krytycznym. Niestety zachęty ze strony UOKiK same w sobie nie są w stanie usunąć przeszkód, których istnienie tkwi przede wszystkim w problemach samorządu, zwłaszcza jego niedofinansowaniu.

„Podejmowane w 2018 roku przez przedstawicieli UOKiK działania zmierzające do aktywizacji rzeczników w powyższej materii, jakkolwiek słuszne ideologicznie, niestety przegrywają ze znanymi - i wielokrotnie przez rzeczników sygnalizowanymi - problemami natury logistycznej (uczestnictwo rzecznika w procesie toczącym się przed sądem mającym siedzibę w innym mieście niż siedziba rzecznika, konieczność zapewnienia obsługi biura rzecznika podczas oddelegowania na posiedzenie sądu, itp.) i finansowej (zasady pokrywania kosztów procesu, opinii biegłych, kosztów delegacji rzecznika, kosztów ewentualnego dodatkowego etatu w biurze rzecznika, itp.). W obecnym systemie prawnym i faktycznym działalność procesowa rzeczników jest i będzie znikoma. Rzecznik powinien być instytucją wspierającą konsumenta w dochodzeniu roszczeń w procesie sądowym, a nie być traktowany jako zastępca procesowy strony. Postawienie rzecznika w roli adwokata konsumenta wypacza sens instrumentu prawnego określonego w art. 42 ust. 2 ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów.” MRK w Jeleniej Górze

52. Por. Sprawozdanie za 2017, s. 40.

Pomoc rzeczników w sporach sądowych w latach 2017-2018 (według województw)

Województwo	Liczba postępowań sądowych, w których uczestniczyli rzecznicy			Liczba pism procesowych, które rzecznicy napisali konsumentom		
	w 2017	w 2018	zmiana	w 2017	w 2018	zmiana
pomorskie	0	38	3800%	136	237	74,3%
zachodniopomorskie	4	47	1075%	298	261	-12,4%
łódzkie	50	63	26%	220	282	28,2%
świętokrzyskie	5	18	260%	177	115	-35,0%
dolnośląskie	43	38	-11,6%	339	223	-34,2%
lubuskie	0	1	100%	146	115	-21,2%
mazowieckie (bez Warszawy)	9	60	76,4%	335	480	9,8%
Warszawa	25			102		
wielkopolskie	22	39	77,3%	295	303	2,7%
kujawsko-pomorskie	56	75	33,9%	113	135	19,5%
warmińsko-mazurskie	2	8	300%	78	97	24,4%
śląskie	32	23	-28,1%	461	414	-10,2%
opolskie	19	10	-47,4%	134	76	-43,3%
lubelskie	47	42	-10,6%	130	159	22,3%
podlaskie	12	7	-41,7%	119	145	21,8%
małopolskie	17	71	305,9%	182	125	-31,3%
podkarpackie	37	73	97,3%	82	106	29,3%
RAZEM	382	613	60,47%	3347	3283	-1,9%

Z danych w powyższej tabeli wynika, że w 2018 roku aktywność procesowa rzeczników konsumentów była znacznie wyższa niż w 2017 roku. Analizując dane trzeba jednak mieć na uwadze, że w tej tabeli operujemy na małych liczbach, więc zmiany (czy to w dół, czy w górę) o kilka postępowań przekładają się na wzrosty kilkudziesięciu lub nawet kilkusetprocentowe. Częściową przyczyną wzrostów, które widać w tabeli, jest fakt, że za 2018 rok dysponujemy pełniejszymi danymi. Przykładowo w Małopolsce trzykrotny wzrost liczby procesów, w których uczestniczyli rzecznicy, jest przede wszystkim skutkiem uwzględnienia 31 postępowań sądowych PRK/MRK w Krakowie, od którego w poprzednim roku nie mieliśmy informacji. Podobnie na Podkarpaciu - wzrost wynika z tego, że w 2017 roku nie mieliśmy informacji od rzecznika ze Strzyżowa, który w 2018 roku uczestniczył w 25 postępowaniach sądowych.

W 2018 roku zanotowaliśmy znaczny wzrost aktywności sądowej rzeczników, którzy wytoczyli (lub przystąpili do) 613 powództw. To o 60% więcej niż w poprzednim roku. Natomiast minimalnie spadła liczba pism procesowych, które rzecznicy napisali konsumentom (3283).

3.5.1. Wytaczanie powództw i przystępowanie do procesów

Wytoczenie powództwa na rzecz konsumenta to najpełniejsza forma uczestniczenia rzecznika w procesie sądowym, która wiąże się dla niego z największym nakładem czasu i najwyższym poziomem ryzyka (jeśli rzecznik przegra spór, musi ponieść koszty zastępstwa procesowego strony przeciwnej). Nic dziwnego, że rzecznicy niechętnie korzystają z tego instrumentu, ograniczając go do tych sytuacji, kiedy wiek, stan majątkowy lub nieporadność konsumenta wykluczają jego udział w procesie w charakterze strony procesu.

Formą udziału w procesie, na którą rzecznicy decydują się częściej, jest przystąpienie do powództwa, które wytoczył konsument lub - przeciwko konsumentowi - przedsiębiorca. Rzecznik występuje wówczas na prawach strony, ale nie ponosi kosztów postępowania, ponieważ te - w razie przegranej - obciążają konsumenta. Jest to też taka forma pomocy, która nie przenosi na rzecznika całego ciężaru prowadzenia procesu, gdyż w pierwszej kolejności to konsument musi sam zadbać o swoją sprawę i podjąć kroki, by ją doprowadzić do zakończenia. Natomiast z punktu widzenia konsumenta przystąpienie do procesu rzecznika jest realnym wsparciem profesjonalisty z dużą wiedzą na temat prawa konsumenckiego. Ale nawet ta forma uczestniczenia w procesie jest obciążająca dla tych rzeczników, którzy mają mniejsze doświadczenie w występowaniu przed sądem i ograniczone zasoby czasowo-kadrowe (bywa wszak, że proces toczy się przed sądem w innym mieście, niż to, które jest siedzibą rzecznika; zdarza się też, że sąd wyznacza rozprawę w dniu, kiedy rzecznik nie pracuje). Praktyczne rozwiązanie przyjęła rzeczniczka z Sieradza, która przystępuje do postępowania tylko wtedy, gdy toczą się w okręgu sądu w tym mieście.

Mimo tych przeszkód liczba powództw, które rzecznicy wytoczyli, i procesów, do których przystąpili w 2018 roku wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 59,9%. W 11 województwach rzecznicy prowadzili więcej procesów niż przed rokiem, a w czterech mniej. Największy wzrost odnotowaliśmy na północy - w pomorskim (38 spraw sądowych wobec 0 w roku poprzednim) i zachodniopomorskim (47 spraw wobec 4). Za ten znakomity wynik odpowiadają rzecznicy ze Szczecina (34 procesy), z Tczewa (16), ze Starogardu (9), z Koszalina (8) i Łęborka (5). Wysokie wzrosty też na Podkarpaciu - dzięki działalności rzeczników ze Strzyżowa (25), z Rzeszowa (18) i Przemyśla (17). Wynik Małopolski to efekt pracy przede wszystkim rzeczników z Krakowa (31), Nowego Sącza (19) i Wieliczki (14), pozycja łódzkiego jest zasługą rzeczników z powiatów kutnowskiego (7), rawskiego (6) i zgierskiego (udział w 40 postępowaniach sądowych to najlepszy wynik w kraju). W Wielkopolsce bardzo mocno zaangażował się w procesy sądowe rzecznik z powiatu poznańskiego (21 spraw), który wraz z miejskim rzecznikiem z Poznania (9) odpowiada za wzrost liczby spraw w tym województwie. Podobnie na Mazowszu, za wzrost odpowiada działalność sądowa dwóch rzeczniczek - z Warszawy (32) i Radomia (11). Procentowy

wzrost liczby spraw odnotowaliśmy jeszcze w warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim, gdzie liderem jest rzecznik z Opatowa (8 spraw).

Spośród 34 powództw, które wytoczyła MRK w Szczecinie, 33 dotyczyły wprowadzenia konsumentów w błąd przez spółkę Polski Prąd i Gaz. Konsumenti nie wiedzieli, z kim zawierają umowę i na jakich warunkach. Do chwili publikacji tego sprawozdania zakończyło się 30 procesów, z czego 29 na korzyść konsumentów.

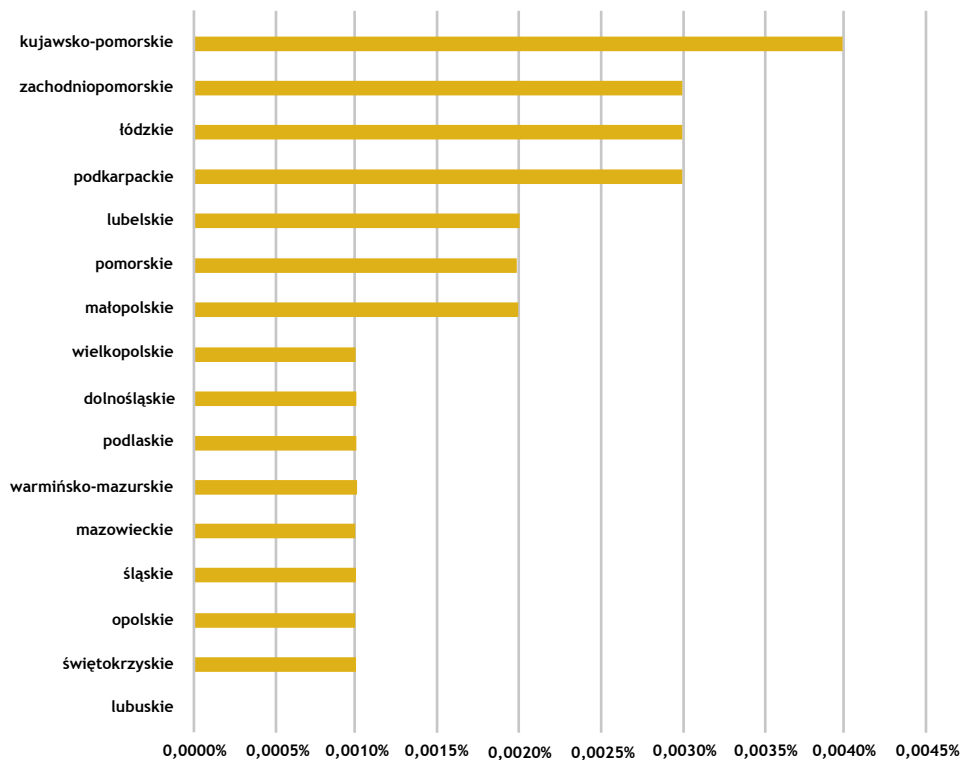
W pozostałych województwach liczba postępowań sądowych, w których uczestniczyli rzecznicy, spadła. Najbardziej w podlaskim, gdzie z tej formy aktywności zrezygnowała rzecznik z Bielska Podlaskiego, oraz w opolskim i śląskim, gdzie uczestnictwo w procesach ograniczyli właściwie wszyscy rzecznicy, którzy je prowadzili (wyjątkiem jest MRK w Częstochowie, który w roku 2018 prowadził więcej spraw sądowych niż w 2017; trzeba jeszcze podkreślić wynik PRK w Lublińcu, która mimo zmniejszenia liczby spraw, nadal jest liderką w województwie). Na Dolnym Śląsku spadła liczba postępowań, w których brali udział rzecznicy z powiatu wrocławskiego (17 spraw) i głogowskiego (5 spraw), za to zaczęła się angażować w procesy sądowe rzeczniczka z Oławy (8 spraw).

Oprócz wymienionych powyżej rzeczników, którzy prowadzą po 5 lub więcej postępowań, jest jeszcze grupa rzeczników, którzy angażują się w sprawy sądowe sporadycznie i prowadzili w 2018 roku od 1 do 4 spraw sądowych. Są to: MRK w Lesznie (3), PRK w Obornikach (2), PRK w Środzie Wielkopolskiej (2), PRK w Złotowie (2), MRK w Zielonej Górze (1), PRK w Lwówku (2), PRK w Oleśnicy (2), PRK w Środzie Śląskiej (2), PRK w Trzebnicy (2), MRK w Białej Podlaskiej (3), MRK w Lublinie (4), PRK w Hrubieszowie (1), PRK w Janowie Lubelskim (1), PRK w Łukowie (1), PRK w Parczewie (2), PRK w Świdniku (1), PRK w Zamościu (3), PRK w Grajewie (1), PRK w Działdowie (2), PRK w Etku (1), PRK w Kętrzynie (2), PRK w Mrągowie (3), PRK w Gostyninie (2), PRK w Kozienicach (2), PRK w Ostrowie Mazowieckiej (3), PRK w Pruszkowie (2), PRK w Sierpcu (1), PRK w Sochaczewie (3), PRK w Wyszku (4), PRK w Kartuzach (3), PRK w Słupsku (4), PRK w Sztumie (1), PRK w Białogardzie (2), PRK w Myśliborzu (1), MRK w Świnoujściu (2), MRK w Sosnowcu (1), PRK w Mikołowie (2), MRK w Zabrzu (1), PRK w Cieszynie (1), PRK w Oleśnie (3), PRK w Strzelcach Opolskich (4), PRK w Krapkowicach (3), MRK w Łodzi (3), PRK w Busko-Zdroju (4), PRK w Kielcach (4), PRK w Starachowicach (2), PRK w Bochni (1), PRK w Nowym Targu (1), PRK w Krośnie (3), PRK w Sanoku (3).

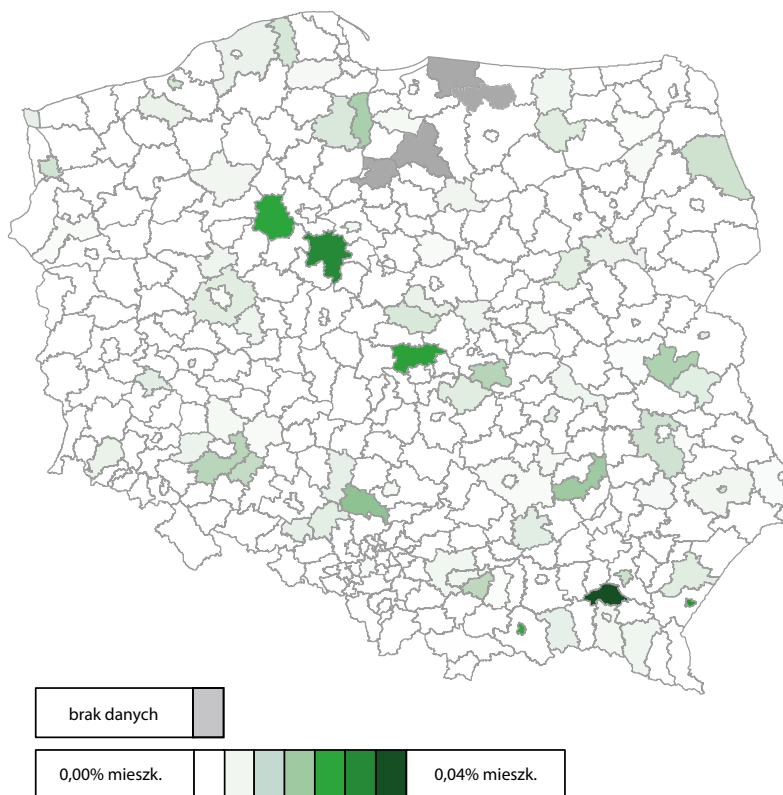
Poniższy wykres zestawia dane o liczbie procesów sądowych z liczbą mieszkańców województw. Wynik 0,004% oznacza, że rzecznik wystąpił do sądu w sprawie co 25-tysięcznego mieszkańca, wynik 0,001% z kolei, że w sprawie co stutysięcznego. Im dłuższy słupek na wykresie, tym więcej spraw w stosunku do liczby mieszkańców rzecznicy prowadzili w sądach w 2018 roku.

Najlepsza sytuacja jest w województwie kujawsko-pomorskim, gdzie na pomoc procesową rzecznika może liczyć statystycznie 0,004% ludności, czyli co dwudziestopięciotysięczny mieszkaniec. Najgorsza - w lubuskim (praktycznie 0% ludności). Natomiast w zestawieniu powiatów najlepiej pod tym względem wypada PRK w Strzyżowie (0,04% ludności). Na mapie na str. 70 ciemniejszym kolorem zaznaczono te powiaty, w których w 2018 roku mieszkańcom było łatwiej o udział rzecznika w ich sprawach sądowych.

Liczba postępowań sądowych z udziałem rzeczników konsumentów w stosunku do liczby mieszkańców (według województw)



Udział rzeczników w procesach sądowych w stosunku do liczby mieszkańców (według powiatów)



Niestety znakomita większość rzeczników (290, tj. 78% wszystkich) w ogóle nie prowadzi spraw sądowych. To oznacza, że dla znacznej części mieszkańców naszego kraju pomoc w sporze konsumenckim sprowadza się do uzyskania porady, bez możliwości udziału rzecznika, jeśli sprawa dojdzie do etapu procesowego. Skutkiem tego stanu rzeczy jest nie tylko to, że poszczególni konsumenci mają trudności w realizacji swych praw w indywidualnych sporach z przedsiębiorcami. Poważniejszym problemem jest brak postępowań sądowych prowadzonych w interesie publicznym i niedostatek wysokiej jakości orzecznictwa w sprawach konsumenckich.

Projekt pomocy procesowej dla konsumentów poszkodowanych nieuczciwymi praktykami rynkowymi sprzedawców

Stosunkowo niewielka aktywność sądowa rzeczników, a zarazem duże zapotrzebowanie na pomoc w prowadzeniu sporów sądowych skłoniły UOKiK do zorganizowania projektu nieodpłatnej pomocy procesowej dla konsumentów dotkniętych nieuczciwymi praktykami rynkowymi spółek telekomunikacyjnych i energetycznych, które dopuszczały się nieuczciwych praktyk sprzedażowych. Stowarzyszenie Aquila, które już wcześniej współpracowało z UOKiK, wzięło na siebie ciężar prowadzenia spraw, które ci przedsiębiorcy skierowali do sądu. Pomoc

jest kompleksowa (wymaga minimalnych działań od konsumentów) i całkowicie darmowa dla konsumentów (którzy muszą tylko wpłacić niewielką zaliczkę na pokrycie opłat), nawet w razie przegrania procesu. Środki na realizację projektu przekazała Poczta Polska w związku z zobowiązaniem, jakie złożyła w postępowaniu zatwierdzonym przez Prezesa UOKiK decyzją DPR-3/18. Powodzenie tego projektu zależy od współdziałania wszystkich elementów systemu ochrony konsumentów. Zadaniem rzeczników było wyselekcjonowanie spośród konsumentów, którzy do nich trafią, osób kwalifikujących się do projektu, a następnie skierowanie ich do Aquili.

Z czasem (w grudniu 2018 roku) projekt został rozszerzony o wspieranie konsumentów w składaniu wniosków do syndyka masy upadłościowej spółek - alternatywnych dostawców energii. Już w 2019 roku zakres projektu został rozszerzony na pomoc procesową we wszystkich sprawach konsumenckich związanych z nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Ci rzecznicy, którzy nie mają zasobów, by samodzielnie prowadzić takie procesy, a mają konsumentów, którzy by się do takiej pomocy kwalifikowali, mogą ich kierować do Aquili.

Na jakość orzecznictwa zwracają zresztą uwagę sami rzecznicy w swych sprawozdaniach. PRK w Nakle nad Notecią przytoczył w tym kontekście przykład sądów rejonowych w dwóch miastach położonych w tym samym powiecie. W dokładnie takim samym stanie faktycznym orzekły one diametralnie różnie - jeden uznał umowy pożyczki za nieważne, drugi wydał wyrok niekorzystny dla konsumenta. Rzecznicy zwracają też uwagę na niedoskonałości prawa, które prowadzą do błędnych rozstrzygnięć. Przykładowo PRK w Piszcu, który wstąpił do postępowania po stronie pozwanej konsumentki, nie został dopuszczony do udziału w procesie, ponieważ sąd zastosował literalną wykładnię art. 63 par. 3 Kodeksu postępowania cywilnego⁵³. O praktycznych problemach na tle tego przepisu informowała również PRK w Kościerzynie.

Trzeba jednak zaznaczyć, że wielu rzeczników nie ma spraw, które by się kwalifikowały do postępowań sądowych. Dotyczy to przede wszystkim mniejszych powiatów, gdzie w praktyce rzecznika dominują sprawy drobne, przede wszystkim na tle sprzedaży towarów konsumpcyjnych lub codziennych usług o stosunkowo niskiej wartości, która jest niewspółmierna do zasobów (organizacyjnych, czasowych, finansowych), jakie trzeba zaangażować w proces. Niska aktywność sądowa rzeczników to zatem również efekt niechęci samych konsumentów do kierowania sprawy do rozpoznania przez sąd - braku wiary w sukces postępowania, obaw przed jęgo długotrwałością.

„Mimo zachęty do skorzystania z drogi postępowania sądowego, konsumenci nie decydują się na dochodzenie swoich praw przed sądem. O wiele częściej decydują się na składanie zawiadomień w Komendzie Miejskiej Policji czy też w prokuraturze.” MRK w Gorzowie

53. Przepis zezwalał rzecznikowi przystąpić do postępowania „za zgodą powoda”, a powinno być „za zgodą konsumenta”, co zresztą zmieniono

w nowelizacji, która weszła w życie 21 sierpnia 2019 r.

„Konsumenty nie skorzystali z wniesienia powództwa do sądu, z uwagi na niewspółmierność wartości przedmiotu sporu do wysiłków związanych z udziałem w sprawie sądowej, wniesienia opłaty sądowej i poniesienia ewentualnych kosztów procesowych i sądowych, a także subiektywną niechęć do wszczynania spraw sądowych z ich udziałem. Natomiast Rzecznik kierował konsumentów do pozasądowego rozwiązywania sporów, które jest polubownym postępowaniem, prowadzonym bez udziału sądu powszechnego; postępowanie to jest skuteczne, szybkie i często bezpłatne.” PRK w Piekarach Śląskich

▶ Precedensowy charakter - na całym obszarze właściwości Sądu Okręgowego w Siedlcach - ma nieprawomocny wyrok Sądu Rejonowego w Sokółowie Podlaskim, oddalający powództwo syndyka masy upadłości SKOK w Wołominie w upadłości likwidacyjnej z siedzibą w Wołominie przeciwko konsumentowi, na podstawie 3 zarzutów podniesionych w odpowiedzi na pozew, przygotowanej przez PRK w Sokółowie Podlaskim.

3.5.2. Powództwa grupowe

Z uwagi na zwolnienie z kosztów sądowych pomoc rzecznika konsumentów jest szczególnie atrakcyjna w przypadku powództw grupowych. Zgodnie z art. 4 ustawy o dochodzeniu roszczeń w postępowaniu grupowym, reprezentantem grupy, czyli osobą, która wytacza powództwo i prowadzi proces, działając na rzecz wszystkich jej członków, może być rzecznik konsumentów. Nie znaczy to, że rzecznik samodzielnie taką sprawę prowadzi, gdyż prawo ustanawia w tym przypadku przymus adwokacko-radcowski. Mimo to sprawy z powództwa grupowego należą do szczególnie skomplikowanych i obciążających, stąd tylko niewielu rzeczników jest w stanie podołać im organizacyjnie. Rzecznicy najczęściej godzą się reprezentować grupy w sprawach dotyczących kredytów hipotecznych lub przeciwko deweloperom, najbardziej uciążliwych dla konsumentów ze względu na znaczną wartość przedmiotu sporu.

„Konsumenty po uzyskaniu informacji na temat tych procedur najczęściej rezygnują z tego prawnego środka ochrony i twierdzą, że droga dochodzenia roszczenia w procesie indywidualnym będzie dla nich korzystniejsza.” PRK w Starachowicach

W 2018 roku przed sądami trwało 14 sporów z powództw zbiorowych wytoczonych przez rzeczników konsumentów. Wszystkie te sprawy zostały rozpoczęte w poprzednich latach i tylko jedno zakończyło się w 2018 roku.

- MRK w Olsztynie - dwie sprawy przeciwko bankom: (1) o stwierdzenie abuzywności klauzul umownych w umowie o kredyt indeksowany do franka szwajcarskiego i (2) o zwrot pieniędzy, które bank pobrał od konsumentów na pokrycie kosztów ubezpieczenia niskiego wkładu własnego.
- PRK w Pruszkowie - sprawa przeciwko ubezpieczycielowi w związku z ubezpieczeniami z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym (polisolokatami).
- MRK w Warszawie - sprawa wobec mBanku dotyczy klauzul, które pozwalały bankowi dowolnie ustalać oprocentowanie i zawiązać pobierane raty. Sprawa toczy się od

2010 roku, aktualnie przed Sądem Apelacyjnym w Łodzi, po uchyleniu wyroku przez Sąd Najwyższy i przekazaniu sprawy do ponownego rozpoznania. W tej sprawie Rzecznik Finansowy i Prezes UOKiK przedstawili sądowi istotny pogląd w tej sprawie.

- MRK w Warszawie - sprawa przeciwko spółce Polska Energetyka Pro (Polski Prąd i Gaz), obecnie na etapie rozpoznania przez sąd pierwszej instancji po udanej apelacji rzeczniczki (na etapie apelacji do postępowania przystąpił prokurator, a Prezes UOKiK przedstawił istotny pogląd w sprawie).
- MRK w Warszawie - sprawa wobec banku PKO o bezprawnie (wbrew umowie) ustanowioną hipotekę na mieszkaniach, które konsumenci kupili od dewelopera. Proces toczył się od roku 2014, a w 2018 Sąd Apelacyjny w Warszawie wydał prawomocny wyrok na rzecz konsumentów.
- MRK w Warszawie - dwa postępowania grupowe przeciwko TUnŻ Europa; pozwy zbiorowe złożono w Sądzie Okręgowym w Warszawie odpowiednio w 2014 i 2015 roku: (1) o ustalenie, że nie istnieje stosunek ubezpieczenia między ubezpieczycielem a powodami; (2) o stwierdzenie nieważności umów grupowego ubezpieczenia z funduszem kapitałowym (polisolokat) i zwrot wpłaconych składek.
- MRK w Warszawie - sprawa przeciwko mBankowi o ustalenie nieważności lub częściowej nieważności umów o kredyt hipoteczny waloryzowany do franka szwajcarskiego. Od wyroku sądu oddalającego powództwo wniesiono apelację.
- MRK w Warszawie - w sprawie przeciwko bankowi Santander (d. BZWBK) o ustalenie odpowiedzialności banku z tytułu stosowania w umowach kredytowych niedozwolonych postanowień umownych.
- MRK w Szczecinie - w sprawie o zapłatę przeciwko AXA Życie Towarzystwo Ubezpieczeń S.A.
- MRK w Szczecinie - w sprawie o zapłatę przeciwko Vienna Life TU na Życie S.A. Vienna Insurance Group (d. Scandia Życie Towarzystwo Ubezpieczeń S.A.).
- MRK w Szczecinie - w sprawie o ustalenie nieważności niedozwolonych postanowień umownych wobec Vienna Life TU na Życie S.A. Vienna Insurance Group (d. Scandia Życie Towarzystwo Ubezpieczeń S.A.).
- PRK w Poznaniu - postępowanie wobec Getin Noble Bank S.A. trwa od kilku lat, dotyczy kredytów frankowych.

3.5.3. Przygotowywanie pism procesowych konsumentom

Poza omówionymi już przypadkami pomocy na etapie sądowym, która wymaga bezpośredniego udziału rzecznika w procesie, niektórzy rzecznicy przygotowują konsumentom pisma procesowe, które ci - już we własnym zakresie - wnoszą do sądów. Według sprawozdań wsparcie konsumentów w tym przypadku polega na pomocy przy sporządzaniu różnego rodzaju pism procesowych, począwszy od pism inicjujących przewód sądowy, a skończywszy na wnioskach w kwestiach wпадkowych (np. wnioskach dowodowych).

Takie rozwiązanie może być skuteczne, o ile dany konsument (pod kierownictwem rzecznika) będzie w stanie samodzielnie prowadzić proces. Jego zaletą jest to, że to na konsumentie spoczywa ciężar prowadzenia sporu i dążenia do rozwiązania własnej sprawy. Ma jednak też szereg wad:

- brak informacji na temat skuteczności tych działań - ile pism, które przygotowali rzecznicy, w ogóle trafiło do sądów i jakie były dalsze losy tych spraw,
- wysokie prawdopodobieństwo, że konsument zrezygnuje z dochodzenia roszczenia,
- brak wpływu rzecznika na dalszy przebieg postępowania, a w konsekwencji na wyrok.

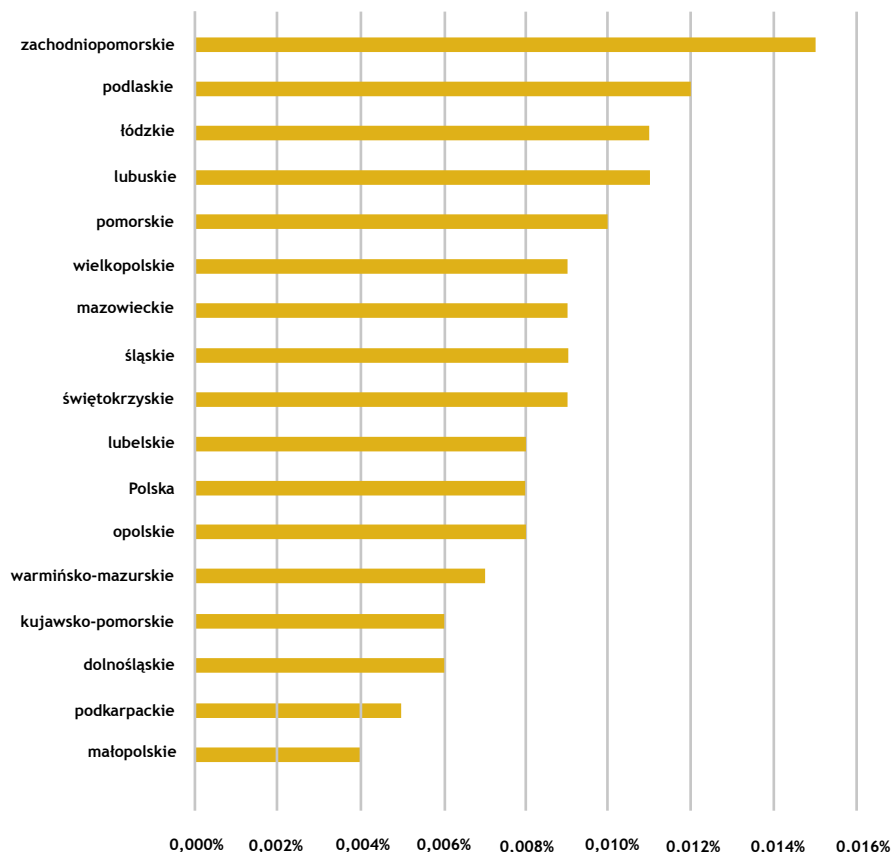
MRK w Jaworznie opisał szczegółowo, jakie pisma procesowe przygotował w 2018 roku; było to:

- 88 pozwów do sądów powszechnych i polubownych,
- 21 sprzeciwów od nakazów zapłaty,
- 86 innych pism procesowych (wnioski dowodowe, o zwolnienie od kosztów sądowych, o przyznanie pomocy prawnej, o nadanie klauzuli wykonalności i odpisu wyroku wraz z uzasadnieniem oraz wnioski o przywrócenie terminu).

Z tabeli na stronie 66 wynika, że w 2018 roku nastąpił niewielki spadek (o 1,9%) liczby pism procesowych, które rzecznicy przygotowali konsumentom w stosunku do roku poprzedniego. Jeśli patrzeć na poszczególne województwa, to zmiany rozkładają się bardzo nierównomiernie - od dużych spadków (o 43,3% w opolskim, 35% w świętokrzyskim i 34,2% w dolnośląskim) do dużych wzrostów (o 74,3% w pomorskim, 29,3% w podkarpackim, 28,2% w łódzkim). W odniesieniu do liczby mieszkańców najłatwiej jest uzyskać pomoc rzecznika w napisaniu pisma procesowego w województwie zachodniopomorskim (0,015% mieszkańców skorzystało z tej formy pomocy) i podlaskim (0,012%), a najtrudniej w podkarpackim (0,005%) i małopolskim (0,004%). Różnica między skrajnymi przykładami jest niemal czterokrotna.



Liczba przygotowanych pism procesowych w stosunku do liczby mieszkańców (według województw)



Analiza danych dotyczących powiatów prowadzi do wniosku, że duża część rzeczników, którzy wspierają konsumentów, przygotowując im pisma procesowe, to te same osoby, które biorą także czynny udział w procesach sądowych. Wśród nich warto wymienić⁵⁴: MRK w Częstochowie (46), MRK w Szczecinie (44), MRK w Koszalinie (65), PRK w Tczewie (68), PRK w Łęborku (35), MRK w Warszawie (113), PRK w Pruszkowie (40), MRK w Toruniu (39), MRK w Zamościu (24), MRK w Lublinie (66), MRK w Zielonej Górze (22), MRK w Poznaniu (42) i PRK w tymże mieście (77), PRK we Wrocławiu (20), PRK w Sochaczewie (23), MRK w Sosnowcu (22), PRK w Mikołowie (37), PRK w Cieszynie (23), MRK w Zabrze (20), PRK w Kutnie (22), MRK w Łodzi (131), MRK w Nowym Sączu (25), MRK w Rzeszowie (28). Prócz wymienionych wyżej jeszcze 37 rzeczników, którzy uczestniczą w postępowaniach sądowych, udzielało również konsumentom pomocy, pisząc im pisma procesowe.

Natomiast wśród tych rzeczników, którzy pomagają wyłącznie w tej formie, najbardziej aktywni są⁵⁵: PRK w Oświęcimiu (34), PRK w Chrzanowie (29), PRK w Skarżysku (43), PRK w Pabianicach (31), PRK w Namysłowie (23), PRK w Rudzie Śląskiej (25), PRK w Jaworznie

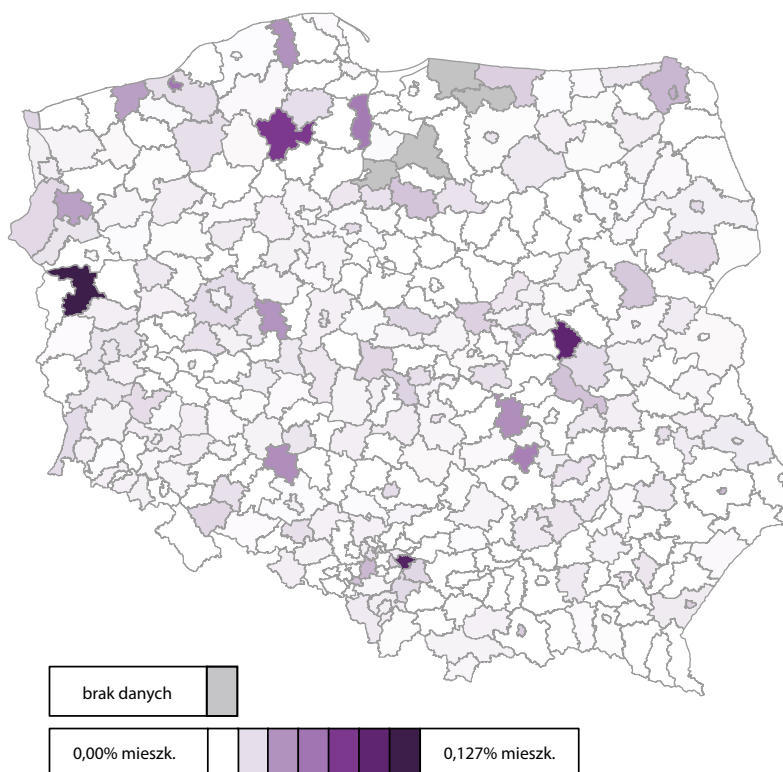
54. Wymieniamy tylko tych, którzy przygotowali konsumentom pisma w ponad 20 sprawach.

55. Jw.

(107), MRK/PRK w Bielsku-Białej (36), PRK w Kołobrzegu (38), MRK w Gdańsku (23), PRK w Chojnicach (77), PRK w Przysusze (23), PRK w Otwocku (132 - to rekord w skali kraju!), PRK w Koziencach (21), PRK w Garwolinie (22), MRK w Olsztynie (27), PRK w Brodnicy (26), PRK w Suwałkach (29), MRK w Białymstoku (65), MRK we Wrocławiu (36), PRK w Lubinie (43), PRK w Sulęciniu (45), PRK we Wrześni (40), PRK w Żorach (21). Prócz nich jeszcze 159 rzeczników udzieliło pomocy konsumentom na sądowym etapie sporu, przygotowując im pisma procesowe, w 1-19 sprawach w 2018 roku.

Biorąc pod uwagę liczbę mieszkańców, w 2018 roku najłatwiej było uzyskać pomoc rzecznika w tym zakresie w powiecie sulęcińskim (pomoc w sporządzeniu pisma uzyskało 0,127% mieszkańców), w Jaworznie (0,116%) i w powiecie otwockim (0,108%).

Pomoc konsumentom w przygotowywaniu pism procesowych w stosunku do liczby mieszkańców (według powiatów)



Jest to - porównując z danymi na stronie 70 - forma pomocy o wiele bardziej rozpowszechniona niż bezpośredni udział w procesie. Łącznie 243 spośród 372 rzeczników przynajmniej raz w ciągu 2018 roku wsparło konsumentów w przygotowaniu pism procesowych.

Są jednak sytuacje, w których taka forma pomocy ze strony rzecznika zdecydowanie nie wystarczy. Przede wszystkim w przypadku osób nieporadnych, wiekowych,

co do których jest wysokie prawdopodobieństwo, że nie udźwigną ciężaru samodzielnego prowadzenia procesu, już samo uczestniczenie w rozprawie wiąże się ze stresem. Poza tym doświadczony zastępca procesowy reprezentujący przedsiębiorcę może umiejętnie poprowadzić sprawę, tak że konsument nie będzie w stanie w pełni przedstawić swej argumentacji. Obecność w sali sądowej specjalisty z zakresu prawa konsumenckiego jest więc nieoceniona, a jego brak może stanowić dla konsumenta poważną przeszkodę w dochodzeniu praw.

Trzeba też pamiętać, że zamykając się na uczestniczenie w procesach rzecznicy nie realizują tej części swej misji, która dotyczy interesu publicznego. Nie do przecenienia jest bowiem działalność sądowa rzeczników w procesach „o zasadę”, gdzie mniej istotny jest ekonomiczny aspekt wygranej konsumenta (np. wartość przedmiotu sporu jest minimalna), za to korzystny wyrok jest kluczowy dla rozwoju orzecznictwa lub zmiany praktyki danego przedsiębiorcy lub całej branży.

„Decyzja o wstąpieniu do sprawy podejmowana była tylko w szczególnych przypadkach wynikających ze stopnia skomplikowania sprawy, jej istotności dla prawa konsumenckiego bądź też z wyjątkowego zagubienia konsumenta, który nie poradziłby sobie w toku postępowania bez pomocy. W innych sprawach sądowych [...] konsumenci otrzymywali wsparcie rzecznika bez oficjalnego zgłoszenia wstąpienia. Najczęściej pomoc ta była kompleksowa i zaczynała się już na etapie oceny ryzyka powodzenia w danej sprawie, poprzez sporządzenie pozwu i dalszych pism procesowych, w tym środków zaskarżenia.” PRK w Tczewie

3.5.4. Przedstawianie sądowi istotnego poglądu

Przedstawienie w toku procesu istotnego poglądu jest w pewnym sensie pośrednią formą między bezpośrednim udziałem rzecznika w postępowaniu na prawach strony a wspieraniem konsumenta bez formalnego udziału w procesie. Rzecznik sporządza tylko jedno pismo procesowe, w którym przedstawia swoje stanowisko, a sąd bierze je pod uwagę wydając wyrok. Taka forma profesjonalnej pomocy może znacznie wzmocnić pozycję procesową konsumenta w procesie. Niestety rzecznicy korzystają z niej niezwykle rzadko. Tylko w kilku sprawozdaniach za 2018 rok znalazła się informacja, że rzecznik przedstawił sądowi istotny pogląd w sprawie. Niekwestionowaną liderką w tej kategorii jest PRK w Zgierzu (27 istotnych poglądów); istotne poglądy przedstawili też: MRK/PRK w Krakowie (2), PRK w Krośnie (2), MRK w Rzeszowie (1), PRK w Środzie Śląskiej (1), PRK w Lubinie (1), PRK w Poznaniu (1).

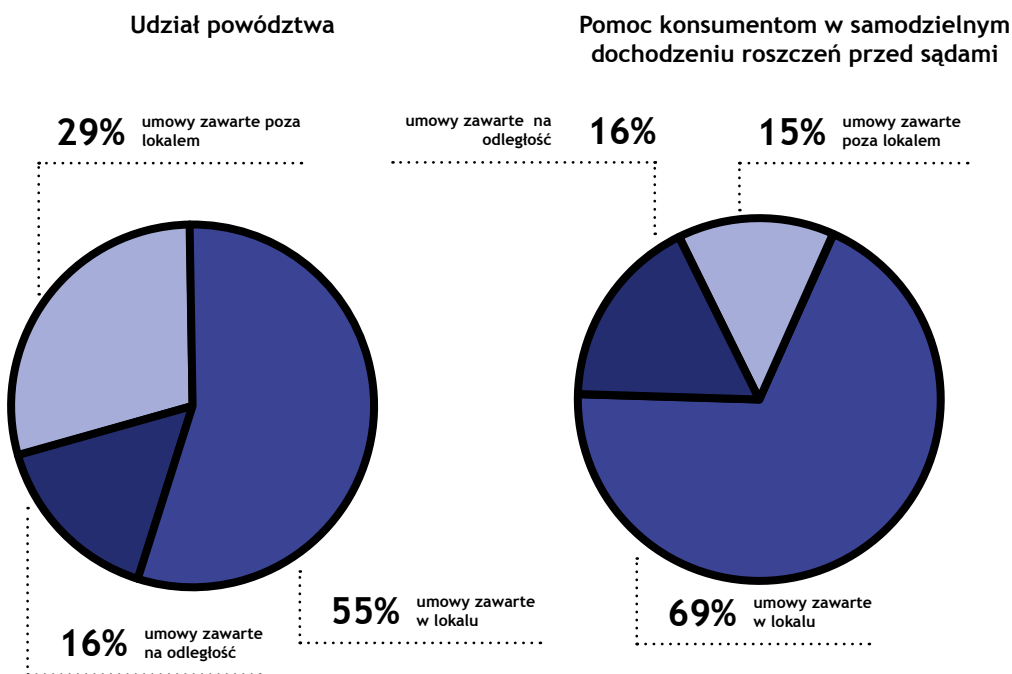
3.5.5. Tematyka działalności procesowej rzecznika

Na początku trzeba zaznaczyć, że dane dotyczące branż, w których rzecznicy pomagają konsumentom na etapie sądowym, są niepełne, gdyż część rzeczników podaje tylko ogólną liczbę spraw, w które się angażują, bez informacji szczegółowych. Poniższa analiza opiera się wyłącznie na dostępnych danych.

Podobnie jak w 2017 roku większość spraw w przypadku udziału rzeczników w procesie dotyczyła usług (52%) w przeciwieństwie do prostych porad, które w przeważającej

części powstają na tle sprzedaży towarów. Zaskakujące jest odwrócenie proporcji usług i sprzedaży w przypadku wsparcia konsumentów w samodzielnym dochodzeniu roszczeń przed sądami. W 2018 roku jedynie 45% spraw dotyczyło usług, rok temu było ich 53%. Również inaczej niż w poprzednim roku przedstawia się podział branżowy spraw sądowych, w których brali udział rzecznicy. Najwięcej spraw było związanych z usługami finansowymi (28% spraw „usługowych”) i wodno-energetycznymi (21%), a dotychczasowy lider - usługi telekomunikacyjne - spadł na trzecie miejsce. Czy to znowu potwierdzenie tezy, że w tej ostatniej branży jest ostatnio mniej problemów na rynku (por. s. 31)? Natomiast w przypadku spraw „sprzedażowych” niespodzianki nie ma - najwięcej sporów generuje rynek odzieżowo-obuwniczy (29%) przed RTV i AGD (26%) i meblarskim (21%), co odpowiada strukturze tematycznej porad.

Pomoc procesowa rzeczników w 2018 roku według sposobu zawarcia umowy



Z powyższego wykresu wynika, że udział sporów sądowych na tle umów zawartych na odległość i poza lokalem przedsiębiorstwa zwiększył się w stosunku do tych zawartych w sklepach tradycyjnych. W 2017 roku proporcje wynosiły odpowiednio: 61, 19 i 20% oraz 63, 18 i 19%. Wniosek jest oczywisty: coraz częściej kupujemy nie w sklepach stacjonarnych i siłą rzeczy coraz więcej sporów na tym tle powstaje.

W poprzednich latach rzecznicy zwykle ograniczali się do podania informacji o liczbie prowadzonych spraw, nie wdając się w szczegóły ani co do przedmiotu spraw sądowych, ani wartości przedmiotu sporu. W tym roku UOKiK poprosił rzeczników o podanie tych

informacji, aby lepiej poznać i pokazać ich warsztat pracy. Według ich relacji przykładowe spory, na tle których dochodziło do procesów, dotyczyły:

- wad towarów i niezgodności towaru z umową (m.in. meble, samochody, usługi telekomunikacyjne),
- nienależytego wykonania umowy (np. usługi budowlane i remontowe),
- nieuczciwej sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa (m.in. dotyczące zwrotu zaliczki, odstąpienia od umowy),
- ubezpieczenia sprzętu RTV i AGD,
- uchylenia nakazów zapłaty, w tym prawomocnych, na etapie egzekucji komorniczej, co wiąże się z przekazaniem spraw do ponownego rozpoznania przez sąd,
- windykacji roszczeń przedawnionych (najczęściej przez firmy windykacyjne),
- pożyczki gotówkowej,
- wad czynności prawnych (np. umowy pożyczki zawartej na odległość przez niepełnoletniego).

Tylko kilkoro rzeczników odpowiedziało na pytanie UOKiK o to, jaka była wartość przedmiotu sporu („w.p.s.”) w sprawach, w których angażowali się na etapie sądowym. Wymieniamy te sprawy, ponieważ pokazują, jak szeroki jest zakres spraw, którymi zajmują się rzecznicy.

PRK w Radomiu i Zwoleniu:

- odstąpienie od umowy sprzedaży zawartej poza lokalem przedsiębiorstwa o zakup lampy IWF i szybkowaru (w.p.s.: 2300 zł),
- zwrot ceny za wadliwe obuwie (dwie sprawy o w.p.s.: 679 i 409 zł),
- wydanie trzech poduszek samochodowych i pasów bezpieczeństwa (w.p.s.: 9000 zł),
- wymiana mebli (w.p.s.: 5799 zł).

MRK w Szczecinie:

- średnia w.p.s. w przypadku powództw, które wytoczyła, wynosiła ok. 2000 zł.

PRK w Policach:

- niezgodność z umową notebooka oraz zegarka (w.p.s. odpowiednio: 1499 i 208 zł),
- niewykonanie umowy o budowę ogrodzenia (11 552 zł).

PRK w Sandomierzu:

- zwrot zapłaconej części ceny w związku z odstąpieniem od umowy (3600 zł),
- nieuznanie długu za odbiór energii elektrycznej z powodu przedawnienia (1005 zł).

MRK w Koszalinie:

- osiem powództw na rzecz konsumentów; łączna w.p.s. 30 775,50 zł (średnia: 3846 zł).

PRK w Stargardzie:

- łączna w.p.s. w 10 sprawach, w których rzecznik wspierał konsumentów w samodzielnym dochodzeniu roszczeń, to 49 948 zł (średnia: ok. 5000 zł).

PRK w Sieradzu:

- w trzech sprawach dotyczących sprzedaży (na odległość, poza lokalem przedsiębiorstwa, w lokalu przedsiębiorstwa): w.p.s. odpowiednio: 301, 3700 i 379,99 zł.

MRK w Mysłowicach:

- w 18 procesach, w których wspierał konsumentów łączna w.p.s. wyniosła 9351,90 zł, tj. średnio ok. 519 zł.

MRK w Sosnowcu:

- przygotowywała pisma procesowe w 22 sprawach; łączna w.p.s. to 30 462,74 zł, tj. średnio ok. 1385 zł.

Rzecznicy zauważają, że poziom skomplikowania spraw konsumenckich rośnie, co wiąże się z koniecznością zaangażowania większych zasobów w ich dochodzenie. Sądy częściej zasięgają opinii biegłych, co z kolei powoduje wydłużenie i zwiększenie kosztów postępowania. Tym bardziej pomoc rzeczników w prowadzeniu procesów jest z punktu widzenia konsumentów nieoceniona. Mamy tylko szacunkowe dane dotyczące skuteczności pomocy świadczonej przez rzeczników na etapie sądowym, ale te którymi dysponujemy, mówią same za siebie: PRK w Wałczu przygotował konsumentom sześć pozwów, wszystkie rozstrzygnięte na korzyść konsumentów; PRK w Bełchatowie - z 13 spraw 11 rozstrzygnięto na korzyść konsumenta (2 nadal w toku); PRK w Chojnicach - dziewięć sprzeciwów od nakazów zapłaty zakończonych na korzyść konsumentów; PRK w Kościerzynie - z 14 spraw sądowych sądy rozpoznały osiem na korzyść konsumentów, dwie oddaliły, cztery pozostają w toku.

„Zawite sprawy sądowe zawsze wymagają dużej mobilności i wytrwałości w reagowaniu na ciągłe zmiany sytuacji procesowej strony konsumenckiej.” PRK w Kościerzynie

3.5.6. Udział rzeczników w pozasądowym rozstrzygnięciu sporów

Od 2017 roku konsumenci mogą dochodzić roszczeń od przedsiębiorców w odformalizowanym, szybkim i darmowym (lub niedrogim) postępowaniu przed podmiotami ADR (ang. *Alternative Dispute Resolution* - alternatywne, tj. pozasądowe rozstrzygnięcie sporów)⁵⁶. W wielu państwach Unii Europejskiej takie mechanizmy cieszą się dużym zainteresowaniem zarówno konsumentów, jak i przedsiębiorców. W Polsce ich rozwój na razie przebiega powoli, głównie z uwagi na niechęć biznesu.

Dla rzeczników konsumentów wejście w życie tego systemu ma znaczenie dwójakie. Po pierwsze mogą oni kierować konsumentów do podmiotów ADR, by samodzielnie podjęli próbę rozwiązania sporu. Takie rozwiązanie może być uważane za działanie alternatywne


56. Na podstawie ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich z dnia 23 września 2016 roku (Dz.U. z 2016 roku poz. 1823); więcej o funkcjonowaniu systemu

w „Sprawozdaniu UOKiK z systemu ADR” (2018) dostępnym na <https://www.uokik.gov.pl/download.php?plik=22080>.

wobec interwencji rzecznika u przedsiębiorcy, a zarazem prowadzi do odciążenia rzecznika. Ale ponieważ przerzuca na konsumenta ciężar dochodzenia roszczenia, nie każdy konsument może sobie z nim samodzielnie poradzić. Po drugie mogą wspierać konsumenta w prowadzeniu sporu przed podmiotem ADR albo nawet zastępować go w charakterze pełnomocnika. W ten sposób rzecznik może doprowadzić do rozstrzygnięcia nawet bardzo skomplikowanego indywidualnego sporu konsumenckiego, unikając zarazem długotrwałych, kosztownych i sformalizowanych procedur w sądach powszechnych.

W praktyce rzecznicy niezbyt często korzystają z możliwości, jakie daje ustawa o ADR. Zwracają uwagę, że największą słabością mechanizmów ADR jest konieczność uzyskania zgody przedsiębiorcy na ten tryb rozwiązania sporu, a tymczasem przedsiębiorcy powszechnie jej odmawiają. Ci z mniejszych powiatów zwracają też uwagę na zbyt małą dostępność tej procedury, biorąc pod uwagę IH, której niektóre jednostki utraciły prawo do samodzielnego rozstrzygania tych sporów i mogą je prowadzić tylko inspektoraty w miastach wojewódzkich. Niektórzy rzecznicy chwalą sobie z kolei współpracę z podmiotami branżowymi ADR, np. Arbitrem Bankowym (MRK w Szczecinie).

Sami rzecznicy niejednokrotnie zresztą podkreślają, że ich działania interwencyjne w dużej mierze opierają się na negocjacjach z przedsiębiorcą i tym samym są rodzajem mediacji. Z przykładów jakie przytaczają w sprawozdaniach wynika, że czasem to właśnie procedura interwencyjna rzecznika może być bardziej przyjazna dla przedsiębiorcy niż ADR. Rzecznik jest traktowany jako ekspert, a przedsiębiorcy cenią sobie przystępne formy kontaktu z nim (email, telefon, spotkanie). W takim mediacyjnym podejściu do rozstrzygnięcia sporów specjalizują się m.in. PRK w Tczewie i PRK w Bełchatowie.

 **Wnioski rzeczników dotyczące polepszenia standardów ochrony konsumentów w zakresie ADR można znaleźć w rozdziale 5.2. na s. 92**

3.6. Działania edukacyjno-informacyjne

Edukacja konsumencka - obok poradnictwa - jest jednym z filarów działalności rzeczników konsumentów. Biorąc pod uwagę, jak skomplikowane mogą być transakcje na rynku konsumenckim, istotne jest poszerzanie wiedzy konsumentów, przekazywanie im informacji, które wzmocnią ich pozycję i sprawią, że relacje z przedsiębiorcą staną się bardziej zrozumiałe. Edukacja staje się narzędziem ochrony konsumentów, gdyż dzięki znajomości swoich praw konsumenci są w stanie dokonać bardziej racjonalnych wyborów, a w sytuacjach spornych odpowiednio zareagować. Rzecznicy są tego świadomi i twierdzą, że po wielu latach prowadzenia działań edukacyjnych dostrzegają, że świadomość konsumentów się zwiększa, ale zapotrzebowanie jest wciąż bardzo duże.

Prowadzona przez rzeczników edukacja jest adresowana do wszystkich konsumentów, ale za kluczowe uważają dwie grupy docelowe: konsumentów wrażliwych, zwłaszcza seniorów i młodzież (gdyż w programie nauki brakuje zagadnień związanych z prawem konsumenckim).

Najprostsza forma działań edukacyjnych to przekazywanie informacji o prawach konsumentów poprzez broszury, ulotki czy informacje na stronie internetowej urzędów miast czy starostw. Ale niektórzy rzecznicy, by dotrzeć do szerszego grona konsumentów, podejmują bardziej złożone działania, np. biorą udział w spotkaniach z konsumentami, organizują warsztaty czy konkursy. Bardzo szerokie opisy działań edukacyjnych znalazły się m.in. w sprawozdaniach MRK w Szczecinie, PRK w Koszalinie, PRK w Stargardzie, PRK w Świdninie. Niestety wielu rzeczników zaznaczyło w sprawozdaniach, że mimo chęci nie może aktywniej działać na polu edukacji konsumenckiej z uwagi na niepełny wymiar etatu, brak pracowników do pomocy lub brak pieniędzy.

MRK w Sosnowcu prowadziła akcję edukacyjną „Temat miesiąca”. Przez cały rok opracowała 12 plakatów i ulotek, które kolportowano wśród mieszkańców.

3.6.1. Rzecznicy prowadzą lekcje w szkołach

Ze sprawozdań wynika, że przekazując wiedzę o prawach konsumentów dzieciom i młodzieży, rzecznicy spotykali się z nimi w szkołach, głównie na lekcjach przedsiębiorczości bądź godzinach wychowawczych. Rzecznicy dokładali starań, aby zajęcia miały ciekawą formę i zachęcały uczniów do współpracy. Stąd - obok „pogadarek” - organizowali warsztaty i przygotowywali kazusy, w których uczniowie analizowali i rozwiązywali problemy konsumenckie. Niektórzy rzecznicy zadbali o to, by młodzież dostała atrakcyjne gadżety - naklejki na smartfony, magnesy lub opaski na rękę z numerem infolinii konsumenckiej (MRK w Opolu) albo notesy, oczywiście z numerem telefonu do rzecznika (PRK ze Świdnina).

Zdecydowanie więcej zajęć prowadzonych jest wśród młodzieży szkół średnich niż podstawowych. Tylko nieliczni rzecznicy - PRK w Wolsztynie, PRK w Nowej Soli, PRK w Bytowie, PRK w Ełku, MRK w Tychach - edukowali młodzież w szkołach podstawowych. Kilkoro rzeczników wzięło udział w kampanii edukacyjnej UKE „Mój smartfon, mój mały świat - klikam z głową”, poświęconej bezpieczeństwu w sieci (PRK w Pszczynie, MRK w Siemianowicach Śląskich, MRK w Mysłowicach, PRK w Giżycku, PRK w Pieszku, PRK i MRK w Białej Podlaskiej, MRK w Zamościu, PRK w Opolu Lubelskim, MRK w Piekarach Śląskich). PRK w Wągrowcu poinformował o konkursie plastycznym „Mały Konsument 2018” zorganizowanym przez Towarzystwo Przyjaciół Dzieci dla dzieci z przedszkoli i szkół podstawowych z terenu powiatu. Zadaniem było przygotowanie w dowolnej technice plastycznej pracy dotyczącej praw konsumentów.

Większość rzeczników prowadziła zajęcia wśród młodzieży szkół średnich, głównie w liceach i technikumach (m.in. MRK w Toruniu, PRK w Gołdapi, MRK w Bydgoszczy, PRK w Stalowej Woli, PRK w Świebodzinie, PRK w Kościerzynie, PRK w Wejherowie). Zdarzały się również przypadki zajęć w szkołach policealnych oraz centrach kształcenia zawodowego i ustawicznego (np. MRK w Sosnowcu, MRK w Kluczborku, MRK w Mysłowicach). Rzecznicy przekazywali młodzieży nie tylko wiedzę, ale i umiejętności praktyczne. W czasie zajęć nie tylko prowadzili wykłady, ale też warsztaty, np. pisanie reklamacji (MRK w Białymstoku, PRK w Janowie Lubelskim). Niektórzy prowadzili zajęcia w swoich biurach, ale były to sporadyczne przypadki (PRK w Lubinie, PRK w Nakle).

PRK w Prudniku przeprowadził prelekcje w domu dziecka, a MRK w Gdańsku w bursie szkolnej. Zespół rzecznika przygotował też materiały edukacyjne na temat praw konsumentów, które zostały przekazane gdańskim szkołom. Materiały - ale tym razem dla nauczycieli - przygotowała z kolei MRK w Gliwicach, w oparciu o konspekty lekcji dostępne na stronach organizacji pozarządowych, Komisji Europejskiej i KNF.

Liczba spotkań i lekcji, które przypadają na jednego rzecznika, jest bardzo zróżnicowana - od jednego do nawet kilkudziesięciu. W sprawozdaniu za roku 2017 pisaliśmy o MRK w Opolu, który co roku odwiedza wszystkie szkoły w mieście. Podobną zasadę przyjęła PRK w Płońsku, która w 2018 roku spotkała się z uczniami klas pierwszych wszystkich szkół średnich w powiecie (łącznie prawie 800 osób).

Wiele szkół uczestniczy w projekcie „Otwarta firma”, organizowanym co roku przez Fundację Młodzieżowej Przedsiębiorczości. Światowy Tydzień Przedsiębiorczości, który jest obchodzony w ramach tego projektu, jest często okazją do spotkania rzeczników z młodzieżą i przekazywania wiedzy na tematy konsumenckie. Okazją do spotkań może być też Światowy Dzień Konsumenta. W Pucku z okazji tego święta uczniowie oplakatowali szkołę, a najciekawsze plakaty zostały nagrodzone przez rzecznika.

Atrakcyjny sposób popularyzowania wiedzy konsumenckiej znalazł PRK w Strzelcach Opolskich, który wziął udział w grze miejskiej dla młodzieży. Jednym z zadań było znalezienie biura rzecznika, rozwiązanie testu dotyczącego praw konsumentów i zrobienie sobie zdjęcia z rzecznikiem. Rzecznik wziął też udział w projekcie warsztatowym dla młodzieży pt. „Jeden dzień z życia”. Młodzież miała za zadanie nakręcić film z życia 4 osób, w tym z pracy rzecznika.

Tylko nieliczni rzecznicy pochwalili się w sprawozdaniach pracą z młodzieżą akademicką. PRK w Choszcznie przekazał studentom materiały pomocnicze do prac licencjackich i magisterskich. PRK w Poznaniu przeprowadził prelekcję o tematyce konsumenckiej dla studentów Uniwersytetu Ekonomicznego. PRK w Tczewie wziął udział w dyskusji o prawie konsumenckim, zorganizowanej przez koło naukowe postępowania cywilnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. MRK w Opolu nadal współpracował z Wydziałem Prawa i Administracji Uniwersytetu Opolskiego oraz Izbą Adwokacką⁵⁷, natomiast MRK w Łodzi porozumiała się z Kliniką Prawa na Uniwersytecie Łódzkim w sprawie wspólnego prowadzenia poradnictwa dla konsumentów i staży studenckich w biurze rzecznika.

3.6.2. Konkursy wiedzy konsumenckiej

Aby rozpowszechnić wiedzę z zakresu tematyki konsumenckiej wśród młodzieży, rzecznicy angażowali się w prace związane z konkursami dotyczącymi praw konsumentów. To dobry sposób, by zainteresować uczniów. Organizacja konkursów sprawia, że z jednej strony wzrasta znajomość wiedzy o prawach konsumentów wśród młodszej grupy konsumentów, a z drugiej popularyzuje się tę tematykę w świadomości społecznej.

Największym wydarzeniem tego typu była XIV Wielkopolska Olimpiada Wiedzy Konsumenckiej im. Elżbiety Połczyńskiej objęta patronatem Prezesa UOKiK oraz marszałka

57. Zob. *Sprawozdanie za 2017*, s. 47

województwa wielkopolskiego. W jej organizacji, obok Delegatury UOKiK w Poznaniu i samorządu województwa, uczestniczyli: Rzecznik Finansowy, Federacja Konsumentów, Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej, powiaty województwa wielkopolskiego i powiatowi rzecznicy konsumentów (m.in. PRK w Obornikach, PRK w Gostyniu, MRK w Poznaniu, PRK w Poznaniu, MRK w Koninie). Do olimpiady przystąpiło 500 osób, a 46 z nich znalazło się w finale. Najlepsza okazała się Weronika Kmieć z Zespołu Szkół Ponadgimnazjalnych w Sompolnie, a w pierwszej dziesiątce znalazło się jeszcze dwóch uczniów z tego miasta i jedna uczennica z Konina. Puchar Prezesa UOKiK w klasyfikacji drużynowej zdobył powiat koniński, co jest - podobnie jak przed rokiem - wielkim sukcesem tamtejszej rzeczniczki.

Konkursy wiedzy o prawach konsumenta - choć na skalę lokalną - odbyły się też w innych regionach kraju. Po raz pierwszy organizowali je w swoich powiatach PRK w Bytowie i PRK w Głogowie. Natomiast PRK w Tczewie brał udział w organizacji już IX edycji Powiatowego Konkursu Wiedzy o Ochronie i Prawach Konsumentów. PRK w Giżycku zorganizował konkurs w swym powiecie po raz siódmy, a PRK w Szczytnie - piąty. PRK w Stalowej Woli objęła opieką merytoryczną XI edycję Konkursu Wiedzy o Konsumentach. Konkursy wiedzy o prawach konsumentów współorganizowali i prowadzili jeszcze PRK w Kluczborku, PRK w Wołowie i PRK w Namysłowie.

Wszystkie konkursy, o których piszemy wyżej, były adresowane do dzieci i młodzieży. Ale dorośli też lubią konkursy. Dlatego PRK w Strzelcach Opolskich, podczas spotkania z mieszkańcami pt. „Z rzecznikiem przy kawie”, przeprowadził test wiedzy o prawach konsumentów. Uczestnicy dostali upominki.



Wnioski rzeczników dotyczące polepszenia standardów ochrony konsumentów w zakresie edukacji można znaleźć w rozdziale 5.2. na s. 92

3.6.3. Spotkania edukacyjne dla seniorów

Seniorzy to kolejna grupa konsumentów, do której rzecznicy kierowali działania edukacyjne. Z uwagi na wiek i zaufanie, jakim darzą przedsiębiorców, często padają ofiarą nadużyć. Stąd duża grupa rzeczników podejmowała działania, by zapoznać osoby starsze z pojawiającymi się zagrożeniami. Rzecznicy przekazywali informacje w czasie wykładów, debat i konferencji. Spotykali się z seniorami na uniwersytetach trzeciego wieku, w bibliotekach publicznych, klubach seniora, domach opieki, czy świetlicach. Większość tych spotkań odbywa się w miastach powiatowych i tylko niektórzy rzecznicy (np. PRK w Świdnie, PRK w Kielcach, PRK w Sandomierzu) organizują spotkania także w mniejszych miejscowościach. W spotkaniach często towarzyszyli rzecznikom przedstawiciele policji (por. s. 62) lub lokalnych stowarzyszeń. Tematyka spotkań dotyczyła najczęściej pokazów organizowanych poza lokalem, pułapek zastawianych podczas zawierania umów telekomunikacyjnych i sprzedaży energii w ich własnych domach. Rzecznicy uczestniczyli też w imprezach masowych dla seniorów w swych miastach. A po tym, jak UOKiK i ZUS zawarły porozumienie o współpracy (por. s. 61),

wielu rzeczników w całym kraju włączyło się w obchody organizowanych przez ZUS „Dni Seniora”. Występowali z odczytami, odpowiadali na pytania, udzielali porad.

Na ciekawy pomysł wpadł PRK w Łęczycy, który opowiadał o bezpiecznym kupowaniu na odległość podczas szkolenia komputerowego przeznaczonego dla seniorów.

PRK w Ostródzie i PRK w Tomaszowie Mazowieckim szkolili osoby niepełnosprawne, zaś PRK w Bartoszycach przeprowadził dwa szkolenia dla seniorów osadzonych 60+ w zakładzie karnym.

MRK w Cieszynie wraz Europejskim Centrum Konsumenckim w Warszawie i partnerskimi centrami z Czech i ze Słowacji 15 czerwca 2018 roku uczestniczyli w „Święcie Trzech Braci” na rynku w Cieszynie, udzielając konsumentom darmowych porad prawnych i informacji o prawach konsumentów w Polsce i innych państwach UE.

3.6.4. Działalność w mediach

W upowszechnianiu wiedzy konsumenckiej ogromną rolę odgrywają media. Świadomi tego rzecznicy często posługiwali się tym instrumentem, by przekazywać konsumentom wiedzę o ich prawach i informować o bieżących zagrożeniach. W swojej pracy korzystali z możliwości, jakie dają prasa, radio, telewizja i media społecznościowe.

Rzecznicy zamieszczali artykuły głównie w prasie lokalnej i biuletynach powiatowych. Niektórzy pisali cyklicznie artykuły o tematyce konsumenckiej (m.in. PRK w Żurominie - „Nasze sprawy”; PRK we Wrześni - „Wiadomości Wrześnińskie”, „Przegląd Powiatowy”, PRK w Tomaszowie Mazowieckim - „Kawiarenka konsumencka”, PRK w Hajnówce - „Samorządowa Gazeta Hajnowska”, PRK w Słupsku - „Powiat Słupski”, MRK w Sopocie - „Przepis na Sopot”, „Nadnoteckie Echa”, PRK w powiecie Czarnkowsko-Trzcianeckim - „Spiker” - PRK w Kluczborku). Inni pisywali okazjonalnie, a tematyka ich artykułów często wiązała się z bieżącymi wydarzeniami. Dla przykładu MRK w Koszalinie w „Głosie Koszalińskim” wypowiedziała się na temat nienależytego wykonania usługi zorganizowania przyjęcia z okazji Pierwszej Komunii Świętej, PRK w Białogardzie na łamach lokalnej gazety „Białogardzianin” informował, jak mają postępować konsumenci, którzy mieli zawarte umowy na sprzedaż prądu lub gazu z Energetycznym Centrum po zgłoszeniu upadłości, a PRK w Skarżysku-Kamiennej w czasopiśmie „Chwila dla Ciebie” zamieścił artykuły: „Uwaga na fałszywych przedstawicieli handlowych” oraz „Nie daj się naciągać... na tańsze rachunki za gaz”. Informacje o rzecznikach i ich pracy można było znaleźć w lokalnych informatorach (np. w Starachowicach, w Krakowie).

Oprócz tego rzecznicy udzielali wywiadów w radiu i telewizji (m.in. PRK w Słupsku, PRK we Wrześni, PRK w Kozienicach, MRK w Płocku, PRK w Płońsku, PRK w Radomiu i Zwoleniu, PRK w Płocku, MRK w Siedlcach, PRK w Gnieźnie, PRK w Grodzisku Wielkopolskim, PRK w Jarocinie, PRK w Kaliszu, PRK w Koninie, PRK w Lesznie, PRK w Pleszewie, MRK w Poznaniu, PRK w Wągrowcu, PRK w Sochaczewie, PRK w Pruszkowie, PRK w Łosicach, PRK w Nowym Dworze Mazowieckim, MRK w Rudzie Śląskiej). Jak zawsze niezwykle aktywna w mediach jest MRK w Szczecinie, która zamieściła w sprawozdaniu długą listę gazet i czasopism, stacji radiowych i telewizyjnych, które publikowały jej wypowiedzi.

O tym, jak ważny jest Public Relations przekonał się PRK w Płocku. Duże zainteresowanie problematyką konsumencką ze strony lokalnych mediów pojawiło się, gdy Wydział Edukacji starostwa dostosował sprawozdanie z działalności rzecznika do formy atrakcyjnej dla mediów (komunikat prasowy). Zaowocowało to zaproszeniem rzecznika do lokalnych rozgłośni radiowych („Radio dla Ciebie”, „Katolickie Radio Płock”) oraz lokalnej telewizji. Audycje z udziałem rzecznika emitowano wielokrotnie.

Metodą na zainteresowanie mediów są też konferencje prasowe, np. z okazji Światowego Dnia Konsumenta. Starosta/prezydent może pochwalić się wtedy sukcesami rzecznika konsumentów. W 2018 roku z tej metody promocji skorzystano np. w Warszawie i Szczecinie. Dobrym czasem na promocję medialną są też wydarzenia handlowe, jak Black Friday.

Na promocję wizerunku rzecznika bardzo mocno postawiła Warszawa, która w 2018 roku realizowała kampanię informacyjną pod hasłem „Miejski Rzecznik Konsumentów przypomina - Masz prawo”. Wykorzystano w niej prasę, billboardy i ekrany w transporcie miejskim oraz w urzędach dzielnic. W przychodniach, szpitalach i ośrodkach sportowych znalazły się ulotki dla mieszkańców. W soboty w największych centrach handlowych działały punkty konsultacyjne obsługiwane przez zespół rzeczniczkę.

Niektórzy rzecznicy, aby dotrzeć do jak największej liczby konsumentów i uczynić swój przekaz atrakcyjniejszym, wybierali też inne środki komunikacji z konsumentami.

Na stronie internetowej MRK w Gdańsku konsumenci mogą znaleźć informacje na temat obowiązujących przepisów prawa, sposobów dochodzenia roszczeń przez konsumentów, instytucji udzielających pomocy, czy ostrzeżeń konsumenckich (w 2018 roku miała ponad 15 000 odstón). Z kolei „Poradnik konsumenta” opracowany przez MRK z Koszalina można znaleźć na stronie internetowej urzędu miasta. Rzecznicy udzielają też porad w specjalnych zakładkach na stronach internetowych powiatów (m.in. łobeskiego i dobrzyńskiego, wągrowieckiego, wolsztyńskiego, szamotulskiego, pszczyńskiego), a niektórzy nawet zamieszczają tam wzory pism w sprawach konsumenckich (PRK w Gołdapi, MRK w Legnicy, MRK w Łodzi, PRK w Nowym Targu, MRK w Rzeszowie). Na stronie internetowej miejskiej kampanii „Bezpieczni Razem” znalazły się nagrania na temat praw konsumentów i wywiady z MRK w Szczecinie.

Coraz więcej rzeczników komunikuje się z konsumentami poprzez Facebooka, z którego korzysta przede wszystkim młodsze grono odbiorców. Swoje profile od dłuższego czasu prowadzą np. PRK w Pile, PRK w Tomaszowie Mazowieckim, PRK w Radomsku. W 2018 roku przybyły nowe - m.in. PRK w Kwidzynie, PRK we Włocławku, MRK w Elblągu, MRK w Gorzowie Wlkp.). Ci, którzy nie mają własnych profili korzystają czasem z kanałów komunikacyjnych miasta lub powiatu, by rozpowszechnić treści konsumenckie.

MRK w Opolu regularnie publikuje na swoim Facebookowym profilu informacje o wartości umów zawartych na pokazach, które udało mu się anulować. W 2018 roku było to łącznie ponad pół miliona złotych!

By dotrzeć do jak największej liczby osób, a zwłaszcza seniorów, rzecznicy korzystali z możliwości, jakie zapewniają kościelne ogłoszenia parafialne (np. PRK w Stalowej Woli, PRK w Pszczynie, MRK w Sosnowcu, PRK w Jastrzębiu-Zdroju). Jak skuteczna może

to być formą przekazu obrazuje doświadczenie PRK w Stalowej Woli, która skontaktowała się z proboszczami 26 parafii rzymskokatolickich w powiecie stalowowolskim, aby rozpowszechnić informację o projekcie bezpłatnej pomocy procesowej (zob. s. 70). Skrócony komunikat został odczytany w kościołach, a na tablicach ogłoszeń wywieszono szczegółowe informacje. Akcja spotkała się z dużym odzewem ze strony mieszkańców powiatu. Z pomocy proboszczów korzystały też PRK w Tarnowie i PRK w Pszczynie. Z kolei PRK w Nakle rozsyłał informacje o swych działaniach do urzędów gmin, gdzie były wywieszane na tablicach ogłoszeń, a MRK w Gliwicach pracowała z radami osiedli w swym mieście.

Jak wykorzystywać nowe technologie w pracy z konsumentami, pokazał PRK w Wałczu, który przysyłał ostrzeżenia o niedozwolonych praktykach firm telekomunikacyjnych i sprzedawców programów medycznych, korzystając z „Ostrzegatora” - specjalnej aplikacji na telefony komórkowe.

Od 2007 roku MRK z Rzeszowa prowadzi akcję monitorowania lokalnego rynku paliw. Co tydzień zbiera ceny z lokalnych stacji i publikuje zestawienie na stronie urzędu miasta, a mieszkańcy dostają informację SMS-em, gdzie w danym tygodniu zatankują najtańsze paliwo.

3.6.5. Działania adresowane do przedsiębiorców

Rzecznicy zwracają uwagę, że problemy ze znajomością prawa konsumenckiego mają też przedsiębiorcy, zwłaszcza ci, którzy prowadzą działalność jednoosobowo lub zamieszkują tereny wiejskie. Mimo że działalność edukacyjna wśród tej grupy osób nie jest ustawowym zadaniem rzeczników, niektórzy upowszechniali wiedzę z zakresu prawa konsumenckiego także wśród osób prowadzących działalność gospodarczą. Już sama świadomość praw konsumentów może powodować zmianę zachowań i postaw przedsiębiorców, a ich relacje z konsumentami stają się bardziej partnerskie.

Najczęściej edukacja przedsiębiorców odbywa się niejako przy okazji spotkań, które są co do zasady przeznaczone dla konsumentów. Przedsiębiorcy po prostu biorą w nich udział i dopytują o interesujące ich zagadnienia. Ale niektórzy rzecznicy prowadzą też szkolenia adresowane do przedsiębiorców (np. PRK w Wołominie i PRK w Szczecinie szkolili pracowników sieci sklepów budowlano-ogrodniczych, PRK w Łodzi szkoliła przedsiębiorców z branży włókienniczej, MRK w Słupsku - tych zajmujących się produkcją i sprzedażą m.in. drzwi, okien i bram garażowych) oraz poradnictwo (porad udzielali przedsiębiorcom m.in. rzecznicy z Katowic, Szamotuł, Gniezna, Nowego Sącza, Brzozowa, Brzezin, Łaska, Buska-Zdroju, Dąbrowy Górniczej). Przedsiębiorcy konsultowali prowadzone postępowania reklamacyjne i pytali o specyfikę poszczególnych rodzajów sprzedaży. Udzielanie porad przedsiębiorcom - jak zauważył MRK w Katowicach - niesie ze sobą istotny walor edukacyjny, ale też oznacza nowe obowiązki i więcej pracy dla rzecznika i jego zespołu.

Jeden z rzeczników zgłosił postulat, by każda osoba, która zakłada działalność gospodarczą, otrzymywała specjalnie przygotowane materiały edukacyjne oraz informacyjne o prawach konsumentów i działalności rzeczników. Lepsza znajomość tych zagadnień wśród przedsiębiorców przetożyłaby się na mniejszą liczbę interwencji rzeczników oraz spadek liczby przedsiębiorców naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

Rzecznicy podejmują też próby pośredniczenia w dialogu między konsumentami a przedsiębiorcami. PRK w Tczewie zainicjował i zorganizował we współpracy z największym w regionie dostawcą prądu cykliczne dyżury ekspertów tej firmy w biurze rzecznika. Konsumenty mogli spotkać się bezpośrednio z pracownikami przedsiębiorcy i omówić problemy bez konieczności prowadzenia korespondencji bądź wyjazdu do siedziby lub oddziału. Większość problemów udawało się rozwiązać podczas jednej wizyty.

Ważne jest też pokazywanie dobrych wzorców. PRK w Pułtusku wraz z władzami powiatu i lokalną prasą zorganizował X edycję konkursu „Przyjazny konsumentowi”. Jego głównym celem była promocja wysokich standardów obsługi klienta, tworzenie atmosfery wzajemnej życzliwości i akceptacji, poznanie praw konsumentów oraz obowiązków przedsiębiorców. Wyróżnienie dostali ci sprzedawcy i usługodawcy, którzy przestrzegają przepisów, są profesjonalni i rzetelni.

3.7. Podejmowanie działań wynikających z innych przepisów prawa

Ta część sprawozdania jest przeznaczona przede wszystkim na informacje o działaniach rzeczników w zakresie prawa karnego. Są one dwojakiego rodzaju.

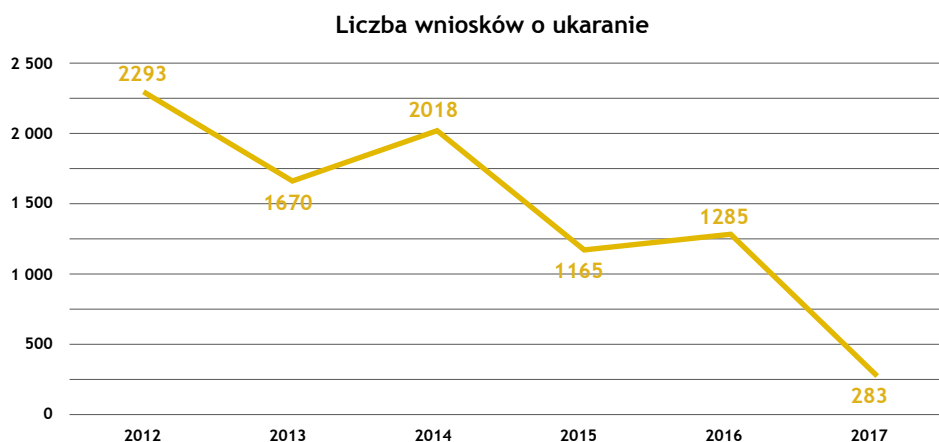
Po pierwsze sankcja karna, która uzupełnia i wzmacnia prawo rzecznika do żądania od przedsiębiorców informacji i wyjaśnień⁵⁸. Gdyby nie istniała, przedsiębiorcy powszechnie uchylaliby się od tego obowiązku. Jeśli przedsiębiorca, do którego rzecznik zwróci się z żądaniem udzielenia wyjaśnień lub informacji, nie udzieli ich, podlega odpowiedzialności za wykroczenie i karze grzywny. W takim wypadku rzecznik występuje do właściwej miejscowo komendy policji z wnioskiem o ukaranie przedsiębiorcy. Alternatywną drogą jest skierowanie aktu oskarżenia do sądu bezpośrednio przez rzecznika na podstawie upoważnienia udzielonego przez starostę lub prezydenta miasta (w myśl postanowienia Sądu Najwyższego oskarżycielem publicznym w tym zakresie może być organ administracji samorządowej⁵⁹). Taką praktykę przyjęła MRK w Warszawie.

W 2018 roku rzecznicy wystąpili z takim żądaniem **281 razy**, czyli jeszcze mniej niż w roku poprzednim (283), przy czym należy przypomnieć, że za 2018 rok dysponujemy pełniejszymi danymi. Spadek nie jest już tak drastyczny jak przed rokiem, ale wyraźnie widać, że rzecznicy trwale przestali korzystać z tego narzędzia. Większość rzeczników, którzy takie wnioski składali, robiła to wielokrotnie: MRK w Warszawie - 33 wnioski, MRK w Olsztynie - 17, MRK w Łodzi, MRK w Sosnowcu i MRK w Częstochowie - po 15, PRK w Koninie - 14, a MRK - 12, MRK w Szczecinie - 10. Oprócz wymienionych

58. Art. 114 ust. 1 u.o.k.k.

59. Na podstawie art. 17 § 3 Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia

jeszcze tylko 47 rzeczników złożyło jeden lub kilka wniosków. Okazuje się zatem, że przeważająca część rzeczników (85%) z tego uprawnienia nie skorzystała. Przyczyny mogą być dwojakie: albo nie mieli takiej potrzeby, bo przedsiębiorcy zawsze udzielali im wszystkich żądanych informacji, albo nie składali wniosków, gdyż uznali, że nie przyniesie to żadnego efektu. Z rozmów z rzecznikami wynika, że praktyka współpracy z policją na tym tle jest różnaita, zależnie od powiatu. Jedni rzecznicy oceniają ją pozytywnie, inni twierdzą, że jest bardzo problematyczna.



▶ **Wnioski rzeczników konsumentów dotyczące zmiany zasad korzystania z tego uprawnienia można znaleźć w rozdziale 5.2. na s. 92**

Niezależnie od tego rzecznicy mogą być oskarżycielami publicznymi w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów (art. 42 ust. 3 u.o.k.k.). Ze sprawozdań wynika, że bardzo wielu rzeczników myli tę instytucję z opisanym wyżej uprawnieniem do żądania ukarania przedsiębiorcy za nieudzielenie informacji. Różnica polega na tym, że ten przepis umożliwia każdemu rzecznikowi samodzielne podejmowanie interwencji prawnokarnej w przypadku każdego wykroczenia na szkodę konsumentów (w tamtym przypadku, jak wspomniano, wykroczenie jest popełniane na szkodę organu samorządu, a nie konsumentów). A warto przypomnieć, że takie wykroczenia ustawodawca stypizował m.in. w ustawie o kredycie konsumenckim, w ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, w ustawie o języku polskim. Nic nie stoi na przeszkodzie, by rzecznicy kierowali (w tym przypadku już bez pośrednictwa policji) odpowiednie wnioski do sądów karnych w przypadku naruszenia tych przepisów.

4. Koszty ochrony konsumentów w powiatach

Dane o kosztach ochrony konsumentów w powiatach są niepełne, niespójne i w dużej mierze szacunkowe. Dlatego zarówno dane, jak i wnioski, które na ich podstawie formułujemy, muszą być traktowane z dużą ostrożnością.

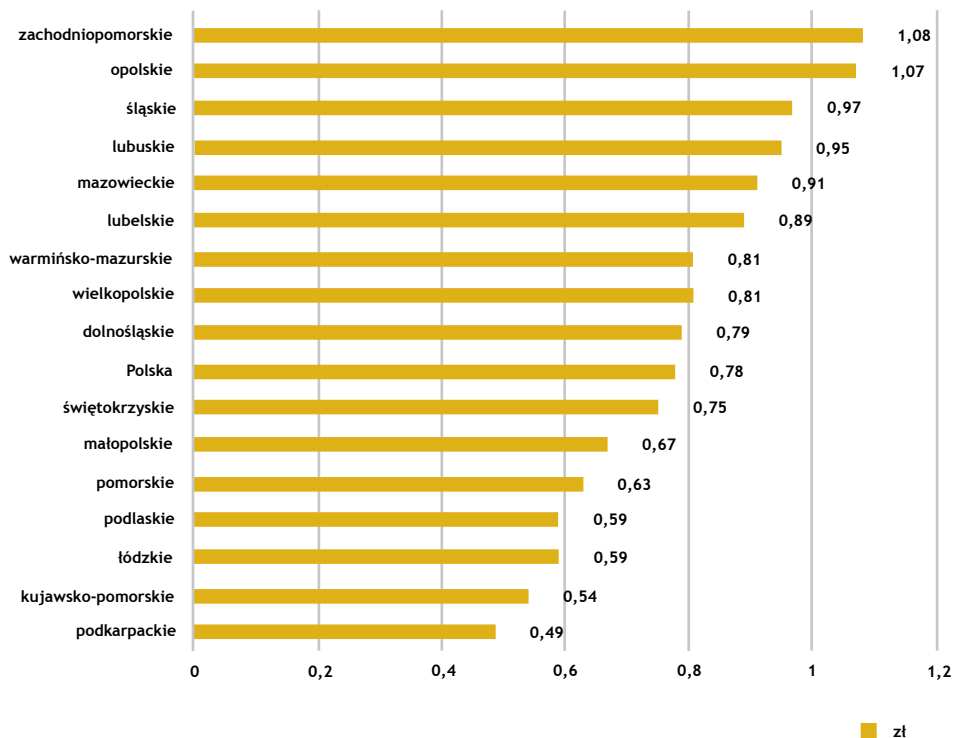
W skali kraju zebraliśmy dane o kosztach ochrony konsumentów z 223 powiatów (72,9%). To mniej niż za poprzedni rok (277). Najpełniejsze dane pochodzą z województwa lubuskiego, gdzie tylko dwóch rzeczników nie przekazało informacji, o które prosiliśmy, a rzecznicy/starości z pozostałych powiatów (85,7%) je przekazali. Nieco niższa responsywność była w zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim (po 17 odpowiedzi na 21 powiatów, tj. 80,9%) i w Wielkopolsce (28 na 35 powiatów, tj. 80%). Najbardziej niepełne dane mamy ze Śląska Opolskiego (3 na 12 powiatów, tj. 25%) i z Mazowsza (18 na 42 powiaty, tj. 23,8%).

Pewna część danych, które udało się zgromadzić, jest niewiarygodna. Podane kwoty z pewnością nie są w stanie pokryć nawet kosztów pracy rzecznika (np. pow. kolneński: 1300 zł, kartuski: 500 zł, chełmiński: 358 zł, mikołowski: 200 zł rocznie). Wynika to z tego, że nie istnieje jednolity sposób wyliczania tych kosztów i rzecznicy dość arbitralnie uwzględniają lub pomijają w swych szacunkach całe kategorie wydatków (np. tych, które dotyczą pośrednich lub bezpośrednich kosztów pracy). Niewykluczone też, że niektórzy rzecznicy podawali koszty miesięczne, a nie budżet roczny.

W tych przypadkach, gdzie dane można uznać za wiarygodne, rozpiętość kwot, jakie samorządy przeznaczają na ochronę konsumentów, jest ogromna. W kilku przypadkach są to kwoty rzędu kilku tysięcy złotych rocznie. W przypadku rzeczników zatrudnionych na ułamek etatu jest to możliwe, ale z pewnością niewystarczające, by zapewnić mieszkańcom realną ochronę.

Średnią dla całej Polski i poszczególnych województw obrazuje poniższy wykres (przy wyliczeniach uwzględniono oczywiście tylko ludność tych powiatów, które przekazały informacje). W związku z tym wyniki dla poszczególnych województw są tym bardziej wiarygodne, im pełniejsze dane dostaliśmy z powiatów.

Koszt ochrony konsumentów na mieszkańca (według województw)



W liczbach bezwzględnych najwięcej na ochronę konsumentów w 2018 roku wydała Warszawa, chociaż nie potrafimy podać dokładnej kwoty. Na drugim miejscu jest Kraków - 752 tys. zł, na trzecim Poznań - 700 tys. zł. Dużo wydaje też Szczecin - 430 tys. zł. Pozostałe miasta wojewódzkie przeznaczają najczęściej na ochronę konsumentów 200-300 tys. zł rocznie. W stosunku do liczby mieszkańców najwięcej spośród nich wydał na ochronę konsumentów **Gorzów Wielkopolski** (1,79 zł na mieszkańca), **Poznań** (1,29 zł), **Szczecin** (1,06 zł) i **Olsztyn** (1,03 zł). Najmniej z kolei Gdańsk (62 gr), Zielona Góra (70 gr) i Bydgoszcz (73 gr).

Więcej od miast wojewódzkich przeznaczyły na ochronę konsumentów mniejsze miejscowości. W stosunku do liczby mieszkańców niekwestionowanym liderem był (podobnie jak przed rokiem) **Konin** (3,30 zł na mieszkańca). O kilkadziesiąt procent mniej wydały na ochronę konsumentów miasta: **Piekary Śląskie** (2,56 zł), **Mysłowice** (2,52 zł), **Płock** (2,04 zł) i **Gliwice** (2,02 zł). Spośród powiatów ziemskich najlepiej wypadł **białobrzeski** (2,10 zł) przed **namysłowskim** (1,94 zł). Na drugim końcu tabeli są zaś

powiaty: wysokomazowiecki (1 gr na mieszkańca), sokólski (4 gr), malborski (7 gr) i pajęczański (15 gr).

Tak ogromna rozpiętość między wydatkami poszczególnych powiatów (która sięga w skrajnych przypadkach tysięcy, a nawet kilkudziesięciu tysięcy procent) ilustruje podejście niektórych samorządów do ochrony konsumentów. W wielu powiatach zarządy wolą podejmować działania „twarde” - inwestując przede wszystkim w infrastrukturę - niż „miękkie”, które wprawdzie podnoszą jakość życia mieszkańców, ale są trudniejsze do zmierzenia, mniej efektywne, a ich skutek jest rozłożony na wiele lat. W sprawozdaniu za 2017 rok wykazaliśmy⁶⁰, że wydatki przeznaczane na ochronę konsumentów są wprost proporcjonalne do sukcesów rzecznika w danym powiecie. Te konkluzje pozostają aktualne.

5. Wnioski

Rzecznicy co roku zgłaszają swe sprawozdania formułując wnioski dotyczące stanu prawodawstwa, swojej pracy, pracy innych instytucji w systemie ochrony konsumentów. Tych wniosków jest wiele, część z nich powtarza się od lat, część nie może być zrealizowana np. z uwagi na maksymalny charakter dyrektyw, które regulują daną kwestię. Niektóre są tak daleko idące, że wręcz antysystemowe, dlatego ich wprowadzenie jest nierealne. Rozmiary tego raportu nie pozwalają na przytoczenie wszystkich wniosków, jakie formułują rzecznicy. Przedstawiamy więc wybór najciekawszych, które w największym stopniu dotyczą pracy rzeczników i co do których widzimy możliwość realizacji.

5.1. Wnioski rzeczników dotyczące sprawozdawczości

Rzecznicy zgłosili szereg wniosków dotyczących sprawozdawczości. Widzą potrzebę zmian w tym zakresie, ale oczekują, że będzie to narzędzie, które umożliwi wiarygodne, rzetelne i jednoznaczne porównywanie danych o działalności rzeczników i które wzmocni efektywną ochronę konsumentów, a nie będzie służyć wyłącznie celom statystycznym. Pewna część propozycji dotyczy rozwiązań technicznych związanych z gromadzeniem i przekazywaniem danych: drobnych usprawnień, ale i daleko idących zmian, jak przejścia na raportowanie elektroniczne. Jeden z rzeczników stwierdził wręcz, że docelowo byłoby wysoce wskazane udostępnienie wszystkim rzecznikom w kraju narzędzia informatycznego, dzięki któremu raportowanie odbywałoby się na bieżąco.

5.2. Wnioski rzeczników dotyczące polepszenia standardów ochrony konsumentów

Rzecznicy powszechnie zwracali uwagę na potrzebę edukacji konsumenckiej; zaproponowali m.in.:

- objęcie dzieci szkolnych edukacją konsumencką (pogadanki z rzecznikami, warsztaty

60. *Sprawozdanie za 2017*, s. 53.

i konkursy, zorganizowanie Olimpiady Wiedzy Konsumentckiej na szczeblu krajowym),

- organizację w mediach kampanii społecznych skierowanych do konsumentów i przedsiębiorców, emisję spotów w telewizji i artykułów w gazetach, więcej materiałów informacyjnych dla konsumentów,
- popularyzowanie społecznej odpowiedzialności biznesu, opracowanie kodeksu dobrych praktyk kupieckich i promowanie postaw prokonsumentckich a piętnowanie tych przedsiębiorców, którzy naruszają interesy konsumentów.

Rzecznicy formułowali różne propozycje, które pozwoliłyby walczyć ze **sprzedażą na pokazach**:

- ograniczenie wieku uczestników, maksymalnej kwoty sprzedaży, wysokości kredytów na zakup towarów na pokazach, obowiązek nagrywania pokazów, dotkliwe sankcje karne za naruszanie tych ograniczeń,
- objęcie ustawą o prawach konsumenta usług medycznych, wprowadzenie obowiązku odebrania rzeczy przez przedsiębiorcę, jeśli konsument odstąpi od umowy zawartej na pokazie.

W odniesieniu do innych niż na pokazach **nieuczciwych praktyk rynkowych na etapie kontraktowym** rzecznicy postulowali:

- zakaz sprzedaży usług energetycznych i telekomunikacyjnych przy wykorzystaniu firm zewnętrznych lub nawet całkowity zakaz ich sprzedaży poza lokalem i na odległość,
- obowiązek przechowywania i udostępniania nagrań z rozmów z konsultantami⁶¹,
- obowiązek formułowania krótkich i jasnych umów, umieszczania na nich logo firmy i stosowania dużej czcionki; wprowadzenie formularzy informacyjnych przy umowach na sprzedaż energii i usług telekomunikacyjnych, wyraźnych opcji (TAK/NIE) dotyczących określonych postanowień umowy; zakaz stosowania łączonych wzorców (np. dla energii elektrycznej i paliwa gazowego, jeśli konsument zawiera umowę tylko na dostawę prądu),
- przeniesienie na konsumenta obowiązku powiadomienia dotychczasowego dostawcy usługi o rozwiązaniu z nim umowy.

Rzecznicy zaproponowali rozwiązania, które pozwoliłyby uniknąć wielu sporów dotyczących rozpatrywania **reklamacji**:

- wprowadzenie jednolitego terminu na rozpatrzenie reklamacji we wszystkich sprawach konsumenckich (w tym turystycznych) i ujednoczenie wzoru formularza reklamacyjnego,
- zmiany w przepisach o rękojmi: określenie konkretnego terminu, w jakim przedsiębiorca powinien naprawić wadliwą rzecz, wyraźne zapisanie, że po wymianie towaru na nowy okres odpowiedzialności sprzedawcy biegnie na nowo, doprecyzowanie pojęcia „ustosunkowania się przez przedsiębiorcę do żądania

61. Rzecznicy zauważyli w tym kontekście, że niedawna nowelizacja Prawa telekomunikacyjnego, która zlikwidowała ten obowiązek, spowodowała

poważne obniżenie standardu ochrony konsumentów.

reklamacyjnego konsumenta” (art. 5615 kc), jednoznaczne określenie obowiązków sprzedawcy przy zmianie żądania konsumenta (art. 560 kc),

- nakaz wstrzymywania windykacji i naliczania odsetek w okresie rozpatrywania reklamacji oraz oderwanie składania reklamacji od konieczności zapłaty kwestionowanej faktury.

W zakresie **pozasądowego rozstrzygnięcia sporów** pojawiły się wnioski ogólnikowe (upowszechnianie, promowanie, zwiększanie zaangażowania), ale też konkretne propozycje:

- utworzenie osobnego podmiotu ADR w sektorze turystycznym,
- domniemanie zgody przedsiębiorcy na sąd polubowny lub wyłączenie konieczności uzyskania zgody w sporach o niskiej wartości,
- zobowiązanie przedsiębiorców do przeprowadzenia mediacji przed skierowaniem sprawy na drogę postępowania sądowego,
- zmiana właściwości miejscowej sądów polubownych na sąd właściwy dla miejsca zamieszkania konsumenta.

Inne propozycje zmiany przepisów dotyczyły m.in.:

- wyłączenia lub ograniczenia przedawnienia roszczeń konsumenckich,
- uregulowania umowy kurierskiej, tak by uwzględniała prawa konsumentów,
- skrócenia umów telekomunikacyjnych i energetycznych do maksymalnie jednego roku lub umożliwienie konsumentom rozwiązywania ich w każdym czasie bez kar umownych (zwłaszcza gdy brakuje zasięgu lub nie ma możliwości technicznych świadczenia usług),
- zakazu automatycznego aktywowania usług *premium rate* w umowach telekomunikacyjnych,
- wprowadzenia tabeli frankfurckiej jako źródła prawa,
- obowiązku doręczania jednostronnych zmian umowy listem poleconym,
- zwiększenia kwoty upoważniającej do wpisu do rejestru dłużców.

5.3. Wnioski rzeczników konsumentów dotyczące ram prawnych i warunków ich pracy

Znaczna część tych postulatów powtarza się od lat. Różne pomysły na wzmocnienie rzeczników były też komunikowane przy innych okazjach - na spotkaniach z przedstawicielami UOKiK, za pośrednictwem KRRK. Ich celem jest wzmocnienie roli rzecznika jako samodzielnego, niezależnego podmiotu sprawującego funkcję publiczną. Trzeba jednak podkreślić, że wiele spośród wymienionych tu kwestii zależy wyłącznie od samorządów, a także tego, jak dany rzecznik korzysta ze swoich uprawnień.

Rzecznicy pisali m.in. o:

- potrzebie podnoszenia kwalifikacji, przede wszystkim podczas szkoleń prowadzonych przez specjalistów i praktyków - najlepiej w regionach lub online,

- konieczności częstszych spotkań instytucji tworzących system oraz zacieśnienia współpracy/wymiany informacji z policją i sądami,
- łatwiejszym dostępie do rzeczoznawców (powszechnych, bezpłatnych lub tanich opinii i konsultacji).

Rzecznicy przedstawili następujące wnioski dotyczące **procedury cywilnej**:

- by w sprawach konsumenckich właściwy miejscowo był sąd miejsca zamieszkania konsumenta lub siedziby rzecznika,
- by sąd mógł zasądzić od przedsiębiorcy na rzecz rzecznika koszty zastępstwa, tak jak w przypadku adwokata lub radcy prawnego,
- by doprecyzować art. 13 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym tak, by było jasne, że odwrócony ciężar dowodu dotyczy też sytuacji, gdy z żądaniem występuje podmiot wskazany w art. 12 ust. 2 tejże ustawy.

Rzecznicy zgłosili też szereg postulatów dotyczących **warunków i organizacji ich pracy**:

- zatrudnianie rzeczników na pełny etat (zakaz łączenia funkcji rzecznika z innym stanowiskiem), obowiązkowe biura rzeczników w dużych miastach i powiatach oraz ustawowe określenie liczby etatów w biurach, wyższe wynagrodzenia,
- zwiększenie środków na działalność rzeczników i obowiązkowego wyodrębnienia budżetu na realizację zadań w zakresie ochrony konsumentów,
- uregulowanie kwestii zastępstwa rzecznika,
- zmiany w przepisach dotyczących archiwizowania akt.

Rzecznicy zgłosili propozycje dotyczące ich uprawnień i kompetencji. Uważają, że powinni mieć:

- możliwość samodzielnego występowania z wnioskiem o ukaranie przedsiębiorcy za nieudzielenie odpowiedzi na wystąpienie rzecznika i szerszy wachlarz kar (przy czym grzywny powinny przypadać samorządowi),
- dostęp do danych objętych tajemnicą bankową i ubezpieczeniową (za zgodą konsumenta).

5.4. Wnioski UOKiK

Wszystkie wnioski, które sformułowaliśmy pół roku temu w sprawozdaniu za rok 2017⁶² pozostają aktualne.

- Trzeba **przeformułować zadania i priorytety**, by rzecznicy w mniejszym stopniu skupiali się na poradnictwie, a częściej stosowali adekwatne, skuteczniejsze formy pomocy.
- Potrzeba **lepszego zarządzania zasobami**, by były efektywnie wykorzystane. Rzecznicy powinni podejmować sprawy doniosłe społecznie i nie angażować zasobów w zadania, którymi mogłyby zajmować się inne instytucje (infolinia, e-porady).

62. Sprawozdanie za 2017, s. 54.

- Należy stymulować **aktywność konsumentów** w samodzielnym dochodzeniu roszczeń.
- **System musi być elastyczny**, by tym konsumentom, którzy będą potrzebowali wsparcia rzecznika już na etapie sporządzania reklamacji lub prowadzenia ADR, takiej pomocy udzielić.
- Trzeba uodpornić system ochrony konsumentów na tego rodzaju nieuprawnione oczekiwania. Nie ma żadnego uzasadnienia, aby rzecznik zajmował się sprawami **błahymi, bagatelnymi** lub o bardzo niskiej wartości przedmiotu sporu, chyba że jest to uzasadnione interesem publicznym.
- Większość samorządów przeznaczają na ochronę konsumentów za mało pieniędzy. W rezultacie **dostępność i jakość usługi publicznej** są nadmiernie zróżnicowane między poszczególnymi powiatami.
- Wykorzystanie potencjału rzecznika będzie możliwe tylko wtedy, gdy będzie mógł skupić się w pełni na swych zadaniach; musi być więc zatrudniony na pełen etat.
- Potrzeba większej **niezależności rzecznika**.

UOKiK nie ma wątpliwości, że umiejscowieni w strukturach samorządowych rzecznicy są ważnym i niezbędnym elementem systemu ochrony konsumentów. Nie można przy tym sprowadzać ich pracy wyłącznie do pomagania konsumentom w rozwiązywaniu ich indywidualnych sporów z przedsiębiorcami. Rola rzecznika jest dużo szersza, a jego ustawowe uprawnienia tę rolę odzwierciedlają. Samorzady, które realizują zadanie własne „ochrona konsumentów”, powinny stworzyć rzecznikowi realne możliwości działania i pełnego wykorzystywania uprawnień. Przede wszystkim powinny zapewnić odpowiednie warunki pracy: etaty, biuro, budżet, który będzie obejmował środki na bieżące funkcjonowanie biura, szkolenia, prowadzenie działań edukacyjnych, a także procesowych.

Większość wymienionych tu celów można osiągnąć bez konieczności zmiany prawa. Jednak taki proces trwałby zbyt długo i nie ma możliwości skoordynowania go. Dlatego widzimy konieczność przeprowadzenia pewnych korekt legislacyjnych, aby w jak najkrótszym czasie zapewnić wszystkim konsumentom odpowiednio wysoki poziom ochrony - niezależnie od tego, czy mieszkają w mieście, czy na wsi, na wschodzie, czy zachodzie kraju.

„Praca rzecznika to codzienny kontakt osobisty, telefoniczny czy w formie elektronicznej nie tylko z konsumentami, ale też z przedsiębiorcami. Z perspektywy kolejnego roku pracy można stwierdzić, że rzecznik jest instytucją zaufania publicznego.” PRK Chojnice

6. Tabele

W tabeli zamieszczonej na stronie internetowej UOKiK można znaleźć zbiorcze zestawienie danych statystycznych pochodzących ze sprawozdań przekazanych do UOKiK przez rzeczników konsumentów.

