



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów



DZIAŁANIA POWIATOWYCH I MIEJSKICH RZECZNIKÓW KONSUMENTÓW W ROKU 2017

Warszawa 2019

Sprawozdanie sporządzili:

Maciej Borkowski, Maciej Czapliński, Aleksandra Kapnik

Departament Ochrony Zbiorowych Interesów Konsumentów
(D.O.Z.I.K.)

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

pl. Powstańców Warszawy 1
00-950 Warszawa

tel. 22 55 60 800
uokik@uokik.gov.pl

Spis treści

Spis map, tabel i wykresów	5
1. Wstęp	6
1.1. Cel sprawozdania	6
1.2. Metodologia	7
2. Informacje ogólne	10
2.1. Formalnoprawne usytuowanie rzecznika konsumentów	10
2.2. Struktura biur rzeczników konsumentów	11
2.3. Stan kadrowy	12
2.4. Dostępność pomocy dla konsumentów	15
2.5. Wykształcenie i przygotowanie do pełnienia obowiązków	15
2.6. Warunki pracy	17
3. Realizacja zadań rzeczników konsumentów wynikających z ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów	18
3.1. Zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów	18
3.1.1. Ramy prawne i cele	18
3.1.2. Liczba udzielanych porad	18
3.1.3. Tematyka porad	23
3.1.4. Porady według branż. Usługi	23
3.1.5. Porady według branż. Sprzedaż	31
3.1.6. Tematyka porad	34
3.2. Składanie wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów	36
3.3. Występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów	37
3.3.1. Informacje ogólne	37
3.3.2. Liczba wystąpień do przedsiębiorców	38
3.3.3. Tematyka wystąpień	40
3.4. Współdziałanie z UOKiK, organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi i innymi instytucjami w zakresie ochrony konsumentów	41

3.5. Aktywność sądowa rzeczników konsumentów	44
3.6. Działania edukacyjno-informacyjne	48
3.6.1. Rzecznicy prowadzą lekcje w szkołach	48
3.6.2. Konkursy wiedzy konsumenckiej	52
3.6.3. Spotkania edukacyjne dla seniorów	52
3.6.4. Działalność w mediach	53
3.6.5. Niestandardowe kanały docierania do konsumentów	54
3.6.6. Działania adresowane do przedsiębiorców	55
3.6.7. Podsumowanie	55
3.7. Podejmowanie działań wynikających z innych przepisów prawa	56
4. Koszty działalności rzeczników	57
5. Wnioski	60
5.1. Wnioski dotyczące sprawozdań z działalności rzeczników konsumentów	60
5.2. Wnioski rzeczników konsumentów dotyczące polepszenia standardów ochrony konsumentów	61
5.3. Wnioski rzeczników konsumentów dotyczące ram prawnych i warunków ich pracy	62
5.4. Wnioski UOKiK	63
6. Tabele	67

Spis map, tabel i wykresów

Wymiar czasu pracy rzeczników konsumentów.....	12
Dostępność pomocy rzecznika konsumentów w stosunku do liczby mieszkańców	14
Liczba porad udzielonych przez rzeczników konsumentów	19
Liczba porad w latach 2012-2017.....	20
Liczba porad w stosunku do liczby mieszkańców (według województw).....	21
Liczba porad w stosunku do liczby mieszkańców (według powiatów)	22
Liczba porad z podziałem na branże.....	23
Porady dotyczące usług w 2017 roku.....	25
Liczba porad z podziałem na branże. Sprzedaż	31
Porady dotyczące sprzedaży w 2017 roku	33
Tematyka porad w 2017 roku.....	34
Liczba porad pod względem sposobu zawarcia umowy w 2017 roku.....	35
Porady dotyczące umów zawieranych poza lokalem i na odległość	35
Liczba wystąpień w rozbiciu na sprzedaż i usługi w latach 2016-2017	38
Liczba wystąpień w stosunku do liczby mieszkańców (według województw)	39
Wystąpienia do przedsiębiorców - sprzedaż - podział na branże	40
Wystąpienia do przedsiębiorców - usługi - podział na branże.....	40
Pomoc procesowa rzeczników w latach 2016-2017 (według województw).....	45
Aktywność sądowa rzeczników w stosunku do liczby mieszkańców (według powiatów)	
- w tym pomoc w sporządzaniu pism procesowych	46
Pomoc procesowa rzeczników w latach 2012-2017	47
Aktywność sądowa rzeczników z podziałem na branże	48
Pomoc procesowa rzeczników w 2017 roku z podziałem na rodzaj umowy	49
Działalność edukacyjna rzeczników w powiatach.....	55
Liczba wniosków o ukaranie	56
Koszt ochrony konsumentów na mieszkańca (według województw)	58
Koszt ochrony konsumentów na mieszkańca (według powiatów).....	59

1. Wstęp

1.1. Cel sprawozdania

Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów („UOKiK”) co roku sporządza i publikuje sprawozdanie z działalności powiatowych i miejskich rzeczników konsumentów. W tym roku odszedł od przyjętego od wielu lat wzoru sprawozdania i prezentuje zgromadzone dane według **innego schematu**. Zmianie przyświeca założenie, 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 stało się możliwe porównanie warunków i wyników pracy rzeczników w poszczególnych powiatach i regionach Polski. UOKiK podjął próbę analizy tych danych, między innymi po to, by ustalić przyczyny **rozbieżności w poziomie ochrony**, na jaki mogą liczyć konsumenci w różnych częściach kraju, które zostały zidentyfikowane w sprawozdaniu za rok 2016. Poznanie przyczyn pozwoli na dobór odpowiednich środków, by dążyć do wyrównania tego poziomu. Zaś pokazanie dobrych wzorów umożliwi dalsze podnoszenie poprzeczki i powinno zachęcić do zwrócenia większej uwagi na ochronę konsumentów te samorządy, które realizują to zadanie z mniejszym zaangażowaniem.

Niniejsze sprawozdanie jest też wkładem w dyskusję nad przyszłością rzeczników konsumentów w Polsce. **W tym roku mija 20 lat** od uchwalenia ustawy o zmianie



niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej, która powołała do życia instytucję rzecznika konsumentów. Jest to więc dobry moment na podsumowanie ich pracy i ewentualnie wprowadzenie zmian systemowych.

1.2. Metodologia

Przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów („u.o.k.k.”) nakładają na rzeczników obowiązek sprawozdawczy realizowany corocznie za okres poprzedniego roku kalendarzowego. Zgodnie z art. 43 ust. 1 u.o.k.k. 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. Na podstawie tych sprawozdań delegatury opracowały sprawozdania regionalne, które z kolei stały się podstawą do sporządzenia niniejszego opracowania. Na etapie redakcji tekstu ponownie włączono do pracy delegatury, by - uwzględniając nowe cele, jakie przyświecają tegorocznemu raportowi (por. 1.1. powyżej) - wzbogaciły go przykładami z poszczególnych powiatów.

W tym roku **zmianie uległ sposób gromadzenia i prezentacji** informacji pochodzących ze sprawozdań. Zostały bowiem ujęte w jednej **zbiorczej tabeli**, z rozbiciem na poszczególne województwa i powiaty, a nie - jak dotąd - na obszary odpowiadające delegaturom UOKiK (zazwyczaj po dwa województwa). Dzięki temu można tworzyć statystyki i porównywać dane dla poszczególnych jednostek administracyjnych. Aby uzyskać obiektywny obraz województwa mazowieckiego, dane dla Warszawy zaprezentowano osobno.

Lepszą analizę danych przedstawionych przez rzeczników umożliwiło wprowadzenie nowych zasad prowadzenia statystyk i ich raportowania. W listopadzie 2016 roku Krajowa Rada Rzeczników Konsumentów („KRRK”) podjęła uchwałę o przyjęciu nowych wzorów tabel do sprawozdań z działalności rzeczników konsumentów. Od 1 stycznia 2017 roku wszyscy rzecznicy powinni byli prowadzić na bieżąco rejestr spraw **w postaci elektronicznej** i przekazać je do UOKiK w ujednoliconym formacie zgodnym z formatem .xls (np. MS Excel). Ujednolicenie i digitalizacja sprawozdawczości ułatwiły agregowanie danych i ich przetwarzanie według różnych kryteriów.

Uchwała KRRK jest istotna także z tego względu, że wprowadziła nową **klasyfikację tematyczną**. Jest ona bardziej szczegółowa niż stosowana dotychczas, więc umożliwia porównanie większej liczby kategorii, a tym samym lepszą, szybszą, bardziej precyzyjną informację o sytuacji na rynku. Tym bardziej, że według tych samych tabel raportują już do UOKiK organizacje społeczne, które na zlecenie UOKiK wykonują zadania publiczne. Co ważne, klasyfikacja jest spójna ze stosowaną w innych państwach członkowskich UE, więc potencjalnie umożliwia porównywalność danych również na poziomie całego wspólnego rynku.

Znaczna większość (342) rzeczników dostosowała się do wytycznych KRRK, ale niektórzy przedstawili sprawozdania za 2017 rok **w starym formacie**, który jest niekompatybilny z tabelami określonymi przez KRRK. Z tego powodu następujące powiaty nie zostały ujęte w zestawieniach lub zostały ujęte tylko częściowo:

- w województwie dolnośląskim: świdnicki, miasto Wrocław;

- w województwie kujawsko-pomorskim: aleksandrowski, mogileński, miasto Toruń, toruński, tucholski;
- w województwie łódzkim: łódzki wschodni, opoczyński;
- w województwie małopolskim: krakowski, miasto Kraków, tarnowski, wadowicki;
- w województwie podlaskim: miasto Białystok, bielski, hajnowski;
- w województwie warmińsko-mazurskim: bartoszycki, olecki;
- w województwie wielkopolskim: kościański, międzychodzki, obornicki, pilski, szamotulski, śremski, turecki.

Konsekwencją wprowadzenia nowej klasyfikacji (a ściślej - przestania sprawozdań w niewłaściwym formacie lub nieprzestania ich wcale) jest, po pierwsze, to, że dane prezentowane w tym raporcie są niepełne i nie w pełni adekwatne do rzeczywistości, którą mają przedstawiać, a po drugie, że nie zawsze możliwe jest porównanie danych z tymi z poprzednich lat. Można jednak mieć nadzieję, że w ciągu roku lub dwóch lat wszyscy rzecznicy zaczną sprawozdawać według nowego wzoru, co pozwoli wyeliminować pierwszy problem. Natomiast drugi rozwiąże się sam, bo już w raporcie za 2018 rok będzie można przeprowadzić dokładne analizy porównawcze.

Następujący rzecznicy w ogóle **nie przestali** sprawozdania ze swojej działalności¹, uchybiając tym samym obowiązkowi ustawowemu:

- w województwie lubelskim: rycki;
- w województwie mazowieckim: sokołowski²;
- w województwie podkarpackim: strzyżowski;
- w województwie podlaskim: grajewski;
- w województwie warmińsko-mazurskim: braniewski, elbląski, iławski, lidzbarski³.

Znamienne, że wszystkie te powiaty leżą we wschodniej części kraju, a aż połowa - na Warmii i Mazurach. W odpowiedzi na pytanie o przyczyny niezłożenia sprawozdania starości podali: przeoczenie, pomyłkę, inne ważne obowiązki rzecznika, które nie pozwoliły mu sporządzić sprawozdania, wątpliwości prawne dotyczące przekazywania danych, lub w ogóle nie podali przyczyny. W powiecie braniewskim, w okresie którego dotyczy sprawozdanie, rzecznika w ogóle nie było (został powołany 1 sierpnia 2018 roku). Rzecznika nie było też w powiecie rzeszowskim. Zadania ochrony konsumentów realizowała tam Federacja Konsumentów na podstawie umowy z powiatem (po interwencji UOKiK starosta powołał rzecznika, który przystąpił do wykonywania obowiązków 1 listopada 2018 roku).

1. Rzecznicy z Sokółowa, Braniewa, Grajewa, Rykowa nie przestali sprawozdać również za 2016 rok.

2. Sprawozdania PRK w Rykach i PRK w Sokółowie Podlaskim po wezwaniu przez UOKiK wpłynęły listopadzie 2018 roku (osiem miesięcy po

terminie). Nie zostały uwzględnione w tym sprawozdaniu.

3. Sprawozdanie PRK w Lidzbarku wpłynęło do UOKiK w listopadzie 2018 roku (osiem miesięcy po terminie) - i to wyłącznie tabele, bez części opisowej. Nie uwzględniono go w tym sprawozdaniu.

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. Nie wszyscy przykładają do swych sprawozdań wystarczającą wagę - czy to z braku czasu, czy to z powodu skromności i trudności w opowiadaniu o swoich sukcesach. W konsekwencji o wielu osiągnięciach rzeczników UOKiK może w ogóle nie wiedzieć - w rezultacie na mapach zamieszczonych w sprawozdaniu znajdują się liczne białe plamy. Powiaty, z których sprawozdania nie dotarły do UOKiK, siłą rzeczy będą w tym zestawieniu w ogóle pominięte.

Z rozmów z rzecznikami wynika, że w rzeczywistości dane zawarte w sprawozdaniach nie zawsze są porównywalne. Niektórzy bardzo skrupulatnie odnotowują i uwzględniają w statystykach każdą poradę udzieloną telefonicznie. Inni zapisują tylko te, których udzielili konsumentom w ich fizycznej obecności i po analizie sprawy. Są rzecznicy, którzy każdy kolejny email w sprawie traktują jako odrębną poradę, a inni z kolei rejestrują całą korespondencję z konsumentem jako jedną sprawę. 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.

W tym roku po raz pierwszy podjęto próbę analizy **kosztów działalności rzeczników**. W tym celu 31 stycznia 2018 roku Prezes UOKiK zwrócił się do starostów z prośbą o podanie kosztów przeznaczonych na zadanie ochrony konsumentów. Kwoty te miały uwzględniać koszt wynagrodzenia i utrzymania biura rzecznika. Niezależnie od tego UOKiK poprosił również samych rzeczników o podanie tych kosztów w sprawozdaniach. Ta prośba wywołała szereg kontrowersji i wątpliwości wynikających przede wszystkim z faktu, że rzecznicy w większości nie mają wyodrębnionych budżetów. Przykładowo nie było jasne, w jaki sposób należy kwalifikować koszty związane z utrzymaniem miejsca pracy rzecznika, gdy znajduje się ono w budynku starostwa powiatowego. Ponadto nie wszyscy starostowie odpowiedzieli na pismo UOKiK i nie wszyscy rzecznicy przekazali informacje. Niemniej dane uzyskane z 227 powiatów, nawet jeśli są tylko przybliżone lub szacunkowe, dają pojęcie o kwotach, jakie samorządy wydają na realizację zadania własnego - ochrony konsumentów.

Mimo wszystkich opisanych wyżej braków dane zawarte w tym raporcie można uznać za wiarygodne. Część wniosków i tez 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 2017 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 Inspekcji Handlowej (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 tylko 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 pocztą elektroniczną. Natomiast pomoc w bardziej złożonych stanach faktycznych wymaga wizyty w ośrodku konsumenckim, prowadzonym przez organizacje pozarządowe (od 2019 r. 10 regionalnych ośrodków konsumenckich, dlakonsumenta.pl) lub właśnie u powiatowego/miejskiego rzecznika konsumentów (w każdym powiecie). 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 powiatowym⁴. Natomiast przepisy art. 37-43 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów („uokik”) 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;

4. 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).

- 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 Rzecznika⁵.

2.2. Struktura biur rzeczników konsumentów

W okresie, którego dotyczy sprawozdanie, w Polsce działało **371 rzeczników konsumentów**. **Co do zasady na każdy powiat przypada jeden rzecznik**, jednak ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów daje możliwość powoływania jednego stanowiska rzecznika dla kilku powiatów⁶.

Takie porozumienia najczęściej zawierają powiaty miejskie z otaczającymi je powiatami ziemskimi; objęcie przez jednego rzecznika opieki nad całym mikroregionem, jakim jest miasto wraz z otaczającymi je gminami, wydaje się naturalnym rozwiązaniem. W ten sposób funkcjonują:

- Powiatowy i Miejski Rzecznik Konsumentów w Krakowie;
- Powiatowy i Miejski Rzecznik Konsumentów w Krośnie;
- Powiatowy i Miejski Rzecznik Konsumentów w Rybniku;
- Powiatowy i Miejski Rzecznik Konsumentów w Bielsku-Białej;
- Powiatowy i Miejski Rzecznik Konsumentów w Chełmie;
- Powiatowy i Miejski Rzecznik Konsumentów w Legnicy;
- Powiatowy i Miejski Rzecznik Konsumentów w Wałbrzychu.

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 Powiatowy Rzecznik Konsumentów w Radomiu i Zwoleń. 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;

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

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

- Gorzowie Wielkopolskim i Międzyrzeczu;
- Krapkowicach i Strzelcach Opolskich;
- Ciechanowie i Mławie.

2.3. Stan kadrowy

W 2017 roku większość rzeczników konsumentów pełniła swoje obowiązki jednoosobowo (221 rzeczników), część wykonywała zadania przy pomocy wyodrębnionego biura (105 rzeczników) lub łącząc funkcje rzecznika z innymi zadaniami w strukturze starostwa, np. naczelników wydziałów lub sekretarzy. Niektórym rzecznikom konsumentów pomagali oddelegowani pracownicy lub stażyści/praktykanci, zajmujący się obsługą administracyjną i udzielający porad prawnych konsumentom w podstawowym zakresie (z pomocy innych osób korzystało 105 rzeczników). Rzecznicy konsumentów wykonywali swoje zadania w pełnym lub częściowym wymiarze czasu pracy. W tabeli poniżej zestawiono informacje o zatrudnieniu rzeczników w ciągu ostatnich pięciu lat. Niestety trudno na tej podstawie wysnuwać jakiegokolwiek wnioski, ponieważ dane z poszczególnych lat są ewidentnie niepełne (ich suma jest daleka od liczby wszystkich rzeczników).

Wymiar czasu pracy rzeczników konsumentów

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

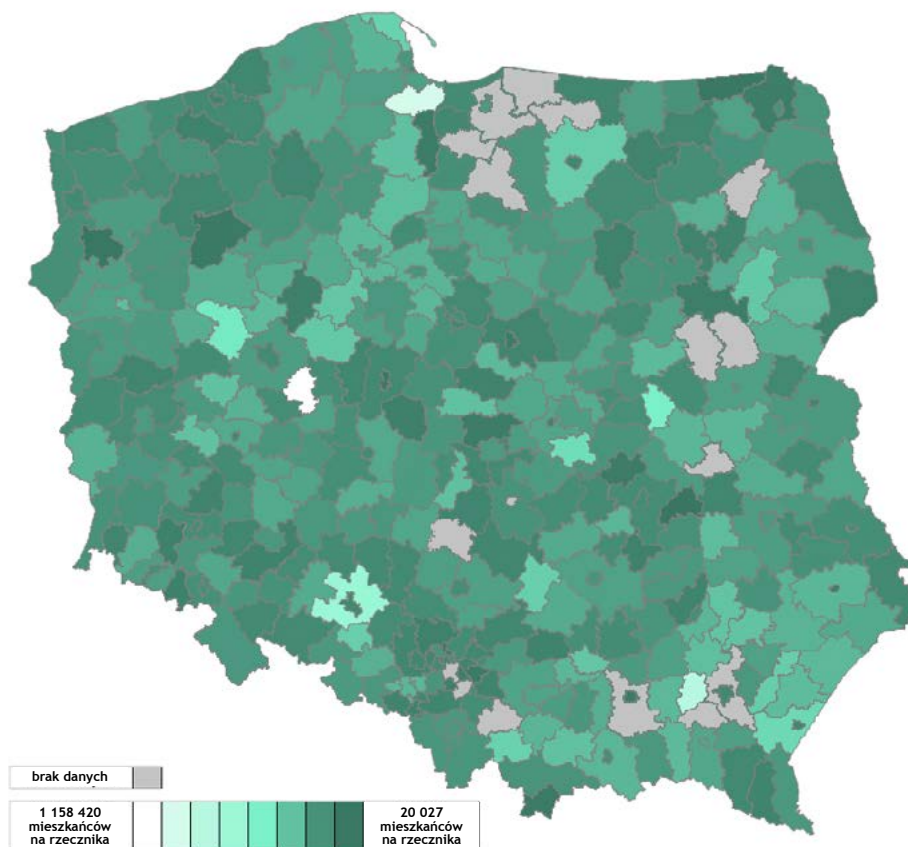
7. Ze sprawozdania wynika, że PRK w Malborku nie jest zatrudniony na etacie, a pomoc konsumentom świadczy podczas dyżurów - trzy

godziny tygodniowo. To odpowiada mniej więcej 1/13 etatu.

Są powiaty, w których zapotrzebowanie na usługi pomocy prawnej znacząco wykracza poza możliwości samego rzecznika. W takich przypadkach starostowie często przydzielają rzecznikom pracowników do stałej lub doraźnej pomocy. Dotyczy to 105, czyli ok. 28% powiatów. 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. Jednak 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.

Dla powiatów powyżej 100 tys. mieszkańców i miast na prawach powiatu ustawa przewiduje możliwość powołania biura rzecznika. **W praktyce wyodrębnione biura funkcjonują w 105 powiatach (28% wszystkich).** Aż 46 powiatów powyżej 100 tys. mieszkańców nie skorzystało z tej możliwości (41 ziemskich i 6 miast na prawach powiatu): gnieźnieński (145 tys. mieszkańców, rzecznik na 1/2 etatu), pільski (137 tys. mieszkańców, rzecznik na pełny etat), gorzowski (123 tys., rzecznik na 1/2 etatu), oleśnicki (106 tys., rzecznik na pełny etat), świdnicki (159 tys., rzecznik na pełny etat), biłgorajski (102 tys., rzecznik na 1/2 etatu), lubelski (151 tys., rzecznik na 1/5 etatu plus 1 osoba), łukowski (108 tys., rzecznik na 1/2 etatu), puławski (114 tys., rzecznik plus 1 osoba), zamojski (108 tys., rzecznik na 1/2 etatu), bydgoski (115 tys., rzecznik na 1/2 etatu), toruński (105 tys., rzecznik na 1/2 etatu), olsztyński (123 tys., rzecznik na 2/5 etatu), ostródzki (105 tys., rzecznik na pełny etat), garwoliński (108 tys., rzecznik na 1/2 etatu), legionowski (111 tys., rzecznik na pełny etat), miński (150 tys., rzecznik na 7/8 etatu), otwocki (122 tys., rzecznik na 1/4 etatu), pruszkowski (158 tys., rzecznik na pełny etat plus 2 osoby), warszawski zachodni (111 tys., rzecznik na pełny etat), wołomiński (230 tys., rzecznik na pełny etat), kartuski (131 tys., rzecznik na pełny etat), gdański (111 tys., rzecznik na 1/8 etatu), starogardzki (127 tys., rzecznik na 1/2 etatu), stargardzki (120 tys., rzecznik na pełny etat), zawierciański (119 tys., rzecznik na pełny etat), raciborski (109 tys., rzecznik na pełny etat), żywiecki (153 tys., rzecznik na 1/2 etatu), radomszczański (116 tys., rzecznik na pełny etat plus 2 osoby), tomaszowski (119 tys., rzecznik na pełny etat), ostrowiecki (114 tys., rzecznik na pełny etat), bocheński (105 tys., rzecznik na pełny etat), gorlicki (109 tys., rzecznik na pełny etat), limanowski (129 tys., rzecznik na 1/2 etatu), myślenicki (125 tys., rzecznik na 3/5 etatu), nowosądecki (213 tys., rzecznik na 1/2 etatu plus 1 pracownik na 1/2 etatu), olkuski (113 tys., rzecznik na pełny etat), dębicki (135 tys., rzecznik na 3/5 etatu), jarosławski (121 tys., rzecznik na 1/2 etatu), jasielski (114 tys., rzecznik na 1/2 etatu), krośnieński (112 tys., rzecznik na pełny etat) i miasta: Kalisz (101 tys., rzecznik na 1/2 etatu plus 1 osoba), Zielona Góra (118 tys., rzecznik na pełny etat), Elbląg (121 tys., rzecznik na pełny etat), Chorzów (109 tys., rzecznik na pełny etat), Gliwice (182 tys., rzecznik na pełny etat). Ciekawym przypadkiem jest Warszawa (1 729 tys. mieszkańców, rzecznik na pełen etat plus 17 pracowników), w której rzecznik konsumentów jest wprawdzie samodzielnym stanowiskiem w strukturze miasta i podlega bezpośrednio prezydentowi miasta, ale już pracownicy wydziału podlegają dyrektorowi Biura Organizacji Urzędu, które z kolei podlega sekretarzowi miasta.

Dostępność pomocy rzecznika konsumentów
w stosunku do liczby mieszkańców



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, kiedy 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.

2.4. Dostępność pomocy dla konsumentów

Wymienione w poprzednim punkcie warunki pracy rzecznika i osób, które rzecznikowi pomagają, przekładają się na dostępność usługi publicznej dla danej społeczności lokalnej. Jest jasne, że przy większej liczbie osób zajmujących się ochroną konsumentów łatwiej uzyskać poradę lub pomoc. Rzecznik ma wtedy czas zajmować się innymi sprawami niż tylko prostym poradnictwem, w szczególności - prowadzeniem spraw sądowych, wspieraniem konsumentów w postępowaniach polubownych i działaniami edukacyjnymi. **Trudno wyobrazić sobie wszechstronną i ożywioną aktywność rzecznika, który jest zatrudniony tylko na ułamek etatu.** Taka osoba skupia się na obowiązkach najprostszych, nie podejmuje spraw bardziej skomplikowanych, wymagających większego nakładu pracy, lub udziału w rozprawach, choćby dlatego, że sąd może wyznaczyć termin rozprawy w dniu, kiedy rzecznik nie pracuje.

Uwzględniając liczbę mieszkańców poszczególnych powiatów, UOKiK ustalił, że najlepsza dostępność pomocy konsumenckiej była w 2017 roku w powiatach: pyrzyckim (na jednego pracownika przypada 20 027 mieszkańców) i gołdapskim (23 440 mieszkańców) oraz w Koninie (25 025 mieszkańców). Natomiast najgorsza dostępność rzecznika była w powiatach: średzkim⁸ (na rzecznika, który był zatrudniony na 1/20 etatu, przypada statystycznie aż 1 158 420 mieszkańców⁹), gdańskim (rzecznik na 1/8 etatu, statystycznie 893 400 mieszkańców) i ropczycko-sędziszowskim (rzecznik na 1/10 etatu, 737 730 mieszkańców). Oznacza to, że mieszkańcy powiatu pyrzyckiego jest niemal 60 razy łatwiej uzyskać pomoc w sporze z przedsiębiorcą niż mieszkańcy powiatu średzkiego.

Średnia dostępność pomocy dla konsumentów dla całej Polski wyniosła 95 276 mieszkańców na rzecznika (lub pracownika biura), a mediana to 102 648 mieszkańców na rzecznika (lub pracownika biura). W zestawieniu województw najlepiej wypada zachodniopomorskie (66 336 mieszkańców na rzecznika), a najgorzej (212% gorzej) - podkarpackie (141 053). Warto jeszcze porównać miasta wojewódzkie. W najlepszej sytuacji są mieszkańcy Olsztyna (57 866 mieszkańców na pracownika biura rzecznika), nieco gorzej wypada Rzeszów (63 698) i Opole (64 021), natomiast na drugim końcu znajdują się: Bydgoszcz (117 738), Zielona Góra (118 920), Gdańsk (132 501) i Gorzów Wielkopolski (141 980)¹⁰.

2.5. Wykształcenie i przygotowanie do pełnienia obowiązków

Pełne informacje o **stażu pracy** rzeczników UOKiK ma tylko z dwóch województw: pomorskiego i zachodniopomorskiego - średnio ok. 11,5 roku pracy na tym stanowisku. Z pozostałych województw dysponuje danymi szacunkowymi (ogółem dysponuje informacjami o 72 powiatach, tj. 19%), więc można z nich wyciągać tylko bardzo ogólne wnioski. Generalnie jest grupa osób, które pracują na tym stanowisku od początku, czyli od 19 lat (15 osób). Tym rzecznikom z najdłuższym stażem należą się wyrazy uznania za to, że dzielą się z młodszymi koleżankami i kolegami swą wiedzą i doświadczeniem,

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

9. Operujemy oczywiście danymi statystycznymi; w powiecie średzkim nie ma miliona mieszkańców.

10. W tym zestawieniu pominięto Katowice - brak danych.

kształtując nowe pokolenie rzeczników. Owa wymiana informacji jest bezcenna, gdyż to właśnie ci rzecznicy byli świadkami powstawania i rozwijania nie tylko przepisów instytucjonalnych dotyczących ochrony konsumentów, ale również prawa materialnego.

Z drugiej strony widać, że proces wymiany kadry już się rozpoczął i na stanowiskach rzeczników pracuje cały szereg osób młodych (stażem). Charakteryzują się świeżym podejściem do kwestii ochrony konsumentów, większą mobilnością, większą biegłością w zdobywaniu informacji (posługiwania się internetem), włączeniem w media społecznościowe (przy czym wielu rzeczników ze „starej gwardii” też świetnie sobie z tym radzi). Wiele rzeczników prowadzi własne profile na Facebooku, docierając w ten sposób do nowych - głównie młodych - odbiorców (są to m.in. rzecznicy z Opola, Gorzowa Wielkopolskiego, ze Stargardu, z Sulęcina, Piły, Jeleniej Góry i Gryfic; na ich profilach można znaleźć wiele interesujących informacji praktycznych, w tym informacje o działaniach UOKiK, a nawet zagadnienia dotyczące teorii prawa konsumenckiego).

Analizując **wykształcenie** rzeczników, w 2017 roku najwięcej osób wykonujących tę pracę miało wykształcenie wyższe prawnicze (202), a w dalszej kolejności - wyższe ekonomiczne (39) i wyższe administracyjne (4). Zdarzają się również pojedyncze przypadki wykształcenia technicznego czy humanistycznego. Wykształcenie wyższe bez określenia kierunku ukończonych studiów wskazało 94 rzeczników konsumentów. Rzecznikami bywają absolwenci filologii, historii, resocjalizacji, budownictwa lub kierunków rolniczych, z całkowicie dowolną praktyką zawodową, która nie daje żadnej gwarancji właściwego przygotowania do sprawowania funkcji rzecznika.

Tymczasem rzecznik powinien mieć wiedzę, wykształcenie i doświadczenie, które pozwolą mu właściwie wykonywać pracę. Art. 40 ust. 2 u.o.k.k. wymaga, by miał wykształcenie wyższe i tylko przykładowo („w szczególności”) wskazuje jakie: ekonomiczne lub prawnicze. Rzecznikiem może też zostać osoba z 5-letnią praktyką



zawodową, przy czym ustawa nie wymaga, by praktyka była związana z ochroną praw konsumentów, w szczególności z prowadzeniem procesów sądowych. Oczywiście są rzecznicy, którzy nie mają wykształcenia prawniczego, ale mają znakomite wyczucie prawa i są w stanie prowadzić nawet złożone sprawy konsumenckie, łącznie z występowaniem w procesie. Jednak coraz większa różnorodność zagadnień konsumenckich i stopień ich skomplikowania we współczesnej gospodarce, a także zawitości systemu prawnego, wymagają – zdaniem UOKiK – wykształcenia prawniczego oraz doświadczenia zawodowego w dziedzinie ochrony konsumentów lub przynajmniej w stosowaniu prawa. Jak się wydaje, większość samorządów podziela tę opinię, gdyż w ostatnich latach widać wyraźny trend do profesjonalizacji zawodu rzecznika. W 2013 roku rzeczników-prawników było 174, w 2014 – 184, w 2015 – 190, a w 2016 – 201.

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) uniemożliwiają prawidłowe funkcjonowanie wielu rzecznikom.

Dla wielu rzeczników problemem jest nadmiar pracy administracyjnej. Nowy model sprawozdawczości (por. „Metodologia”) wymaga rzetelnego wprowadzania danych o sprawach konsumenckich na bieżąco. Niestety jest niekompatybilny z systemami kancelaryjnymi obowiązującymi w wielu starostwach. W rezultacie niektórzy rzecznicy muszą prowadzić podwójną rejestrację spraw.

W wielu powiatach ochrona konsumentów nie jest traktowana jako zadanie priorytetowe, a wręcz traktowana jest jako zadanie uciążliwe. Przykładem może być praktyka powoływania rzecznika konsumentów jedynie na ułamek etatu. Formalnie starosta wywiązuje się z ustawowego obowiązku powołania rzecznika, ale trudno mówić o właściwej realizacji zadania powiatu. W takich przypadkach ochrona świadczona konsumentom jest czysto iluzoryczna lub wymaga od rzecznika poświęcania czasu własnego na faktyczne wykonywanie obowiązków względem konsumentów. Rzecznik, który przyjmuje konsumentów raz w tygodniu, najczęściej nie jest w stanie obsłużyć wszystkich zainteresowanych, natomiast czas, jaki może poświęcić danej sprawie, jest maksymalnie skrócony – może co najwyżej udzielić porady, ale nie przygotuje interwencji, a już na pewno nie będzie mógł reprezentować konsumenta w sądzie. Taki rzecznik nie jest w stanie wykorzystać pozostałych uprawnień, jak choćby prowadzenia działalności edukacyjnej wśród młodzieży i seniorów. Jak już zostało wspomniane są też przypadki, kiedy starosta nie wypełnia obowiązku powołania rzecznika. Ustawa nie precyzuje sankcji za niedopełnienie tego obowiązku, mieszkańcom powiatu nie przysługuje w tym zakresie nawet skarga do sądu administracyjnego, co powoduje, że w praktyce wchodzi w grę wyłącznie odpowiedzialność polityczna.

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 wykonywanych przez rzeczników konsumentów jest zapewnienie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów. Nie należy jednak sprowadzać tego zadania do udzielania informacji o stanie prawnym, lecz trzeba traktować je szeroko - jako kompleksową pomoc prawną.

W 2017 roku rzecznicy realizowali poradnictwo:

- 1) udzielając bezpośrednich porad w biurze/lokalu rzecznika;
- 2) udzielając porad telefonicznych i emailowych;
- 3) wyjaśniając i interpretując przepisy prawa;
- 4) sporządzając pisma procesowe;
- 5) podejmując mediację w celu polubownego rozwiązania spraw;
- 6) dostarczając konsumentom materiały edukacyjne dotyczące ich uprawnień;
- 7) zapewniając konsumentom pomoc prawną w każdym stadium postępowania przed podmiotami ADR oraz w sądach powszechnych.

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 skuteczniejsze reagowanie na nie.

3.1.2. Liczba udzielanych porad

Liczbę porad udzielonych konsumentom przez rzeczników w 2017 roku w skali całego kraju oraz poszczególnych województw przedstawia tabela na następnej stronie.

Dla porównania zestawiono ją z liczbą porad udzielonych w 2016 roku (przy czym dla tego roku nie dysponujemy danymi dla województw, lecz regionów odpowiadających delegaturom UOKiK). Szczegółowe zestawienie porad i informacji konsumenckiej z podziałem na powiaty i rodzaj sprawy przedstawiliśmy w tabeli 1 w rozdziale 4 sprawozdania. Na ogólną liczbę porad składają się zarówno te udzielane telefonicznie, emailowo lub ustnie (sprawy, które nie tworzą dokumentacji), jak i te, w których rzecznik odniósł się do sprawy konsumenta na piśmie (ale sprawa nie miała dalszego ciągu po stronie rzecznika, tzn. nie podjął on interwencji u przedsiębiorcy). Rzecznicy prowadzą odrębne statystyki dotyczące tych spraw, ale z punktu widzenia UOKiK obie te kategorie są po prostu poradami.

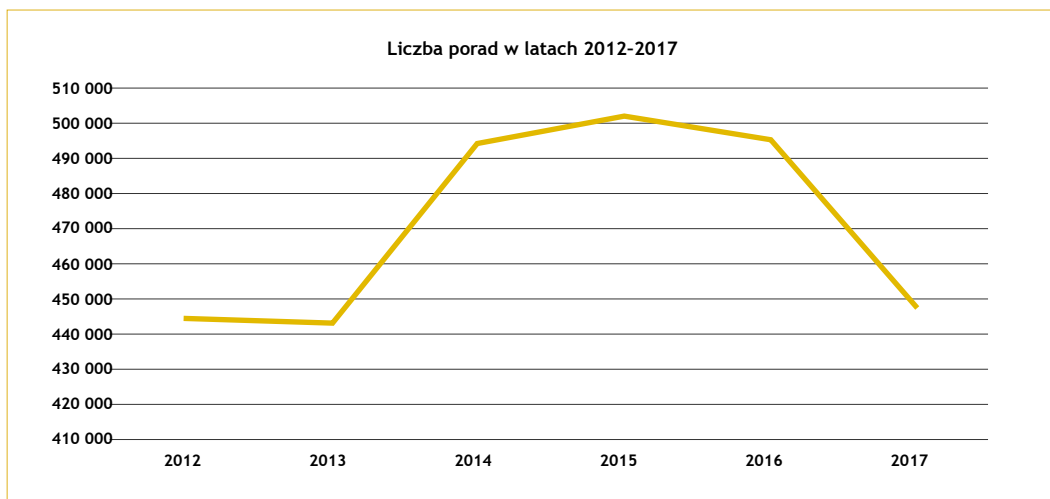
Liczba porad udzielonych przez rzeczników konsumentów

Województwo	Umowy sprzedaży (towary)	Usługi	Ogółem w 2017 roku ¹¹	Ogółem w 2016 roku ¹²	Spadek/ wzrost liczby porad
pomorskie	11 114	10 305	22 229	63 078	-13%
zachodniopomorskie	16 851	14 206	32 431	63 078	-13%
kujawsko-pomorskie	11 479	7 909	20 752	42 261	-23%
warmińsko-mazurskie	6 557	4 420	11 995	42 261	-23%
podlaskie	7 630	6 053	13 988	28 498	+33%
lubelskie	13 000	9 343	23 996	28 498	+33%
wielkopolskie	27 565	19 258	48 297	49 517	-3%
świętokrzyskie	4 280	4 924	9 370	36 061	+2%
łódzkie	16 534	9 684	27 257	36 061	+2%
mazowieckie (bez Warszawy)	14 905	9 445	25 333	48 218	-14%
Warszawa	7 450	5 680	16 172	48 218	-14%
małopolskie	17 095	15 317	33 502	80 754	-40%
podkarpackie	8 890	5 760	15 116	80 754	-40%
śląskie	37 523	23 457	65 732	80 946	-3%
opolskie	5 791	5 544	13 128	80 946	-3%
dolnośląskie	30 247	17 627	53 204	65 545	+4%
lubuskie	8 951	6 004	14 980	65 545	+4%
OGÓŁEM	245 862	174 936	447 482	494 878	- 10%

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

12. W 2016 roku statystyki nie wyszczególniały województw, a jedynie obszary działania delegatur UOKiK.

Spójrzmy jeszcze na porównanie danych o liczbie porad z ostatnich sześciu lat:



Widać wyraźnie, że od dwóch lat liczba porad udzielanych przez rzeczników się zmniejsza. O ile w 2016 roku spadek ten był niewielki, o tyle w 2017 liczba porad spadła niemal o 10%, wracając do poziomów z lat 2012-2013. Częściowo można tę zmianę tłumaczyć niepełną liczbą danych i niespójnościami w ich wprowadzaniu przez rzeczników (por. 1.2. „Metodologia”). Ale z drugiej strony te dane pokrywają się z relacjami samych rzeczników, którzy twierdzą, że porad udzielają zdecydowanie mniej niż dawniej. Zmniejszenie liczby porad dotyczy wszystkich województw z wyjątkiem podlaskiego i lubelskiego, gdzie z kolei pojawił się bardzo duży wzrost, którego przyczyny są nieznane.

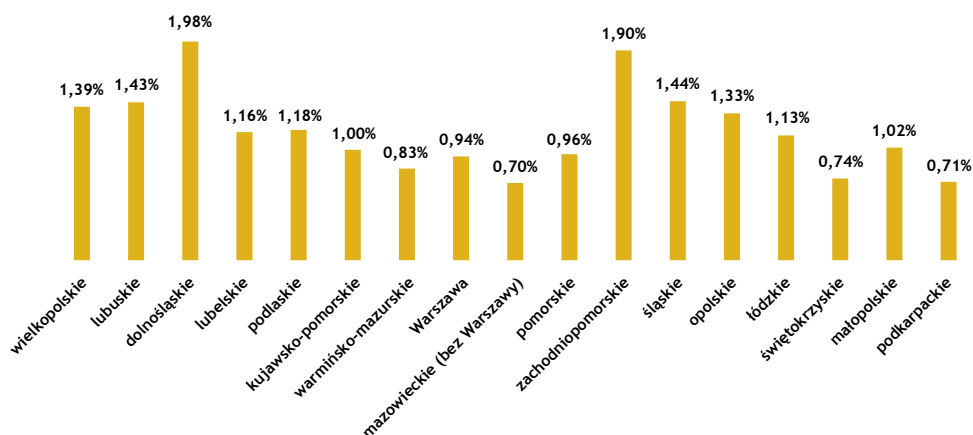
Można postawić tezę, że pewna część poradnictwa przenosi się do infolinii konsumenckiej finansowanej z dotacji UOKiK od 2015 roku, której konsultanci udzielają ok. 7000 porad miesięcznie (72 021 porad w 2017 roku). Trudno jednak oszacować trendy, gdyż infolinia w ostatnich latach działała z przerwami, które sięgały nawet miesiąca, co uniemożliwia porównanie danych. Z pewnością maleje natomiast liczba porad udzielanych przez Konsumenckie Centrum e-Porad (25 557 porad w 2014 roku, 19 450 porad w 2016 roku, 18 304 porady w 2017 roku) oraz Inspekcję Handlową (123 270 porad w 2016, 120 719 - w 2017 roku - spadek o 2%). Przyczyną zmniejszenia liczby porad udzielanych przez rzeczników może być również rozwój darmowego poradnictwa prawnego¹³ (1500 punktów działa od początku 2016 roku). Natomiast sami rzecznicy (w każdym razie ci nieliczni, którzy w sprawozdaniach zwrócili uwagę na spadek liczby porad) przypisują go najczęściej wzrastającej świadomości konsumentów.

W sprawozdaniu za 2016 rok po raz pierwszy zestawiliśmy liczbę spraw, którymi się zajęli rzecznicy, z liczbą mieszkańców regionów. Dane, którymi dysponowaliśmy, wskazywały na bardzo duże dysproporcje między regionami kraju. Najbardziej wypadły województwa ze wschodu kraju: lubelskie, podkarpackie, mazowieckie, łódzkie i świętokrzyskie. Dane za 2017 rok, które odzwierciedla poniższy wykres, potwierdzają tę prawidłowość.

13. Świadczona na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy

prawnej oraz edukacji prawnej (Dz.U. poz. 1255 ze zm.).

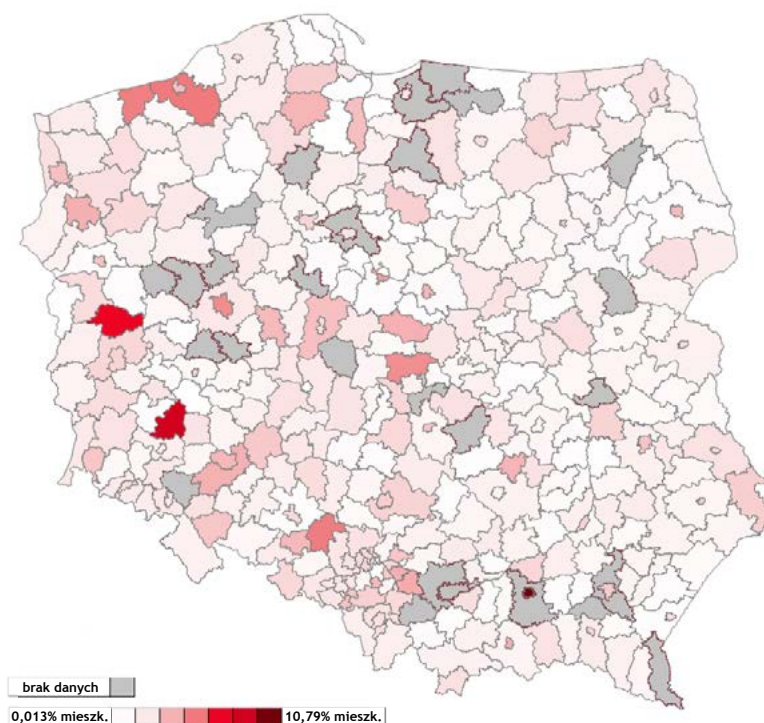
Liczba porad w stosunku do liczby mieszkańców (według województw)



Wynika z niego, że we wschodniej Polsce poradnictwo rzeczników funkcjonuje generalnie gorzej niż w zachodniej. W województwach zachodnich i południowych z pomocy rzeczników korzysta średnio prawie dwa razy więcej mieszkańców niż w centralnej i wschodniej Polsce. W skali kraju średnia liczba udzielonych porad w stosunku do liczby mieszkańców wyniosła 1,18%. To oznacza, że statystycznie tylko co dziewięćdziesiąty mieszkaniec kraju otrzymał poradę prawną od rzecznika konsumentów. Mediana jest jeszcze niższa, bo wynosi tylko 0,74%, a zatem w połowie powiatów poradę od rzecznika uzyskała tylko jedna osoba na sto czterdzieści lub mniej.



Liczba porad w stosunku do liczby mieszkańców (według powiatów)



Najwięcej porad w stosunku do liczby mieszkańców udzielili w 2017 roku rzecznicy:

- z Tarnowa (wskaźnik 10,79%, statystycznie co 10. mieszkaniec miasta);
- z powiatu lubińskiego (7,38%);
- świebodzińskiego (6,00%).

Dużo trudniej jest ustalić, którzy rzecznicy udzielili najmniej porad w stosunku do liczby mieszkańców. Trudność ta wynika ze wspomnianych już rozbieżności co do tego, co rzecznicy uznają za poradę, a także z faktu, że wielu rzeczników przestało niepełnie statystyki. Przykładowo MRK z Kalisza rejestrował w 2017 roku wyłącznie pytania konsumentów przychodzące na piśmie. W efekcie w sprawozdaniu wymienił jedynie 13 porad, co czyni go teoretycznie rzecznikiem o najmniejszej liczbie porad w stosunku do liczby mieszkańców w Polsce (wskaźnik 0,013%). Obecnie (od 2018 roku) na tym stanowisku pracuje inna osoba, która rejestruje już wszystkie porady (a więc również te udzielane telefonicznie lub email). Bardzo źle w sprawozdaniach wypadają również powiaty: starogardzki (23 porady w ciągu roku, tj. 0,016% na mieszkańca) i świętochłowski (8 porad - 0,018%).

3.1.3. Tematyka porad

Rzecznicy prowadzą statystyki dotyczące nie tylko liczby skarg, ale też ich tematyki. To o tyle istotne dane, że pokazują, w których branżach na rynku pojawia się najwięcej problemów konsumenckich. W dalszej części sprawozdania zestawiliśmy w tabelach (pierwsza dotyczy usług, druga - sprzedaży) dane za rok 2017 i poprzednie z podziałem na branże. Porównanie jest jednak o tyle utrudnione, że - jak wspomnieliśmy wyżej (patrz „Metodologia”) - od 2017 roku rzecznicy posługują się nową klasyfikacją, jednolitą dla całej UE. Nie wszystkie jej kategorie odpowiadają wprost kategoriom stosowanym w poprzednich latach. Tam, gdzie przyporządkowanie poszczególnych elementów z nowej klasyfikacji do starej było możliwe, porównaliśmy dane. Tam, gdzie to przyporządkowanie nie jest możliwe, analizujemy tylko dane zbiorcze.

Tradycyjnie pewna część spraw, z którymi zgłaszali się konsumenci nie miała charakteru konsumenckiego. Dotyczyły one np. członków wspólnot mieszkaniowych, najemców mieszkań i domów komunalnych, interpretacji przepisów prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, prawa rodzinnego, prawa spadkowego. W skali kraju tych spraw było 10 213, a więc ok. 2% wszystkich.

3.1.4. Porady według branż. Usługi

Poniższa tabela ilustruje, jakich branż dotyczą porady udzielane przez rzeczników w 2017 roku oraz latach poprzednich.

Liczba porad z podziałem na branże.

stara klasyfikacja	2012	2013	2014	2015	2016	nowa klasyfikacja	2017
usługi telekomunikacyjne	51 487	53 542	53 280	54 874	54 646	usługi telekomunikacyjne	47 072
usługi związane z dostawą energii, gazu, ciepła, wody oraz wywozem nieczystości	15 375	15 927	21 720	27 969	27 472	sektor energetyczny i wodny	29 376
usługi finansowe	24 126	23 251	23 089	22 078	20 177	finansowe	17 419
usługi ubezpieczeniowe	11 965	13 264	19 261	14 915	16 077	ubezpieczeniowe	11 678
usługi windykacyjne	8 528	9818	10 767	13 000	12 280		
usługi remontowo-budowlane	14 795	13 144	13 510	12 329	11 892	bieżąca konserwacja, utrzymanie domu, drobne naprawy, pielęgnacja	11 508
						związane z rynkiem nieruchomości	4 237
						czyszczenie i naprawa odzieży i obuwia	2 142

						konserwacja i naprawa pojazdów i innych środków transportu	5 239
						pocztowe i kurierskie	4 005
						transportowe	3 110
						turystyka i rekreacja	7 261
						związane z opieką i opieką zdrowotną	2 331
						edukacyjne	2 288
						inne	19 517
usługi razem	194 066	189 003	204 512	210 015	206 584	usługi razem	174 936

To w tej tabeli najbardziej widać spadek liczby porad udzielanych przez rzeczników. Pojawił się niemal we wszystkich branżach, przy czym najbardziej zastanawiający jest spadek skarg dotyczących usług telekomunikacyjnych (o 13,8%), finansowych (o 13,6%) i ubezpieczeniowych (o 27,3%). Można to zjawisko tłumaczyć dwojako: albo w ostatnim czasie w tych branżach rynku udało się wyeliminować znaczną część problemów konsumenckich, albo konsumenci szukają pomocy gdzie indziej niż u rzeczników.

Można też zaryzykować tezę, że mamy do czynienia ze skumulowanym efektem obu tych przyczyn. Wydaje się, że wiele problemów, które jeszcze kilka lat temu poważnie utrudniały konsumentom funkcjonowanie na rynku, zostało wyeliminowanych dzięki nowym regulacjom oraz skutecznym działaniom administracyjnym. Wejście w życie ustawy o prawach konsumenta (grudzień 2014), ustawy o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (styczeń 2016), nowelizacji ustawy o kredycie konsumenckim (lipiec 2017), orzecznictwo Sądu Najwyższego dotyczące ubezpieczeń, decyzje i inne działania UOKiK m.in. w sprawach ubezpieczeń na życie z ubezpieczeniowym funduszem kapitałowym, opłat za czynności windykacyjne, doprowadziły do znaczącego zmniejszenia się liczby praktyk godzących w interesy konsumentów w branży finansowej i telekomunikacyjnej. Spadek liczby spraw finansowych (w tym ubezpieczeniowych) u rzeczników może wiązać się z bardzo ożywioną działalnością Rzecznika Finansowego. W 2017 roku liczba udzielonych przez niego porad telefonicznych i emailowych wyniosła odpowiednio 22 070 i 5357, wzrastając tym samym w stosunku do 2016 roku o 17,7% i 15%. Ponadto Rzecznik Finansowy podjął aż 15 296 interwencji na rzecz konsumentów, co jest wynikiem wyższym o 11,8% w stosunku do roku poprzedniego¹⁴.

14. Sprawozdanie z działalności Rzecznika Finansowego za 2017 r. oraz uwagi o stanie przestrzegania prawa i interesów klientów podmiotów rynku finansowego, Warszawa

2018, https://rf.gov.pl/files/22778__5316__Sprawozdanie_Rzecznika_Finansowego_za_2017_r_.pdf

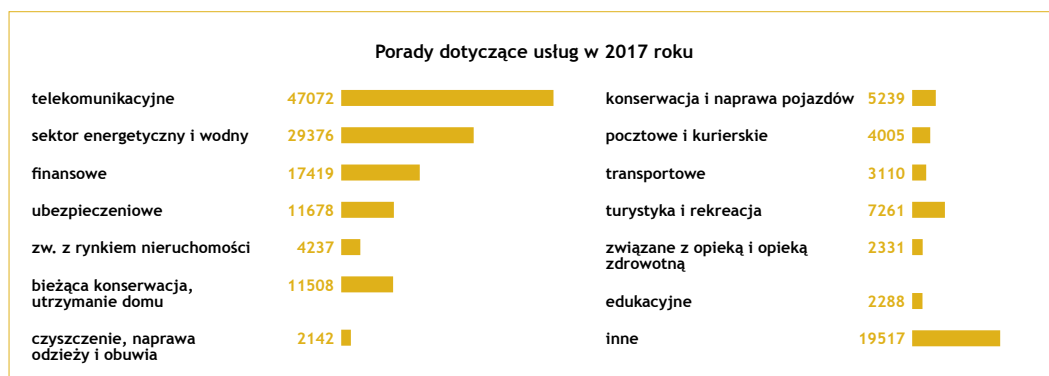
Spadek liczby skarg w niektórych sektorach może mieć też związek z ogólną poprawą sytuacji na tych rynkach. Komisja Europejska od kilku lat bada i publikuje wskaźniki wyników rynkowych (Market Performance Index, MPI¹⁵) na poszczególnych rynkach we wszystkich państwach członkowskich. Mówiąc obrazowo - jeśli na danym rynku (np. usług telefonii komórkowej w Polsce) jest szeroki wybór ofert i znaczna ich przejrzystość oraz porównywalność, jeżeli konsumenci mają wysoki poziom zaufania do przedsiębiorców działających na tym rynku, jeśli ich oczekiwania są spełnione, a korzystanie z usług nie powoduje znacznej liczby problemów i szkód - wówczas MPI jest wysoki.

Według najnowszego raportu MPI na następujących rynkach w Polsce zanotował w latach 2015-2017 spore wzrosty:

- na **rynku telekomunikacyjnym**: usługi telefonii komórkowej - o 7,5 pkt., a stacjonarnej - o 0,5 pkt., dostawy internetu - o 2,4 pkt. (za to telewizji - spadek o 3,1 pkt.);
- na **rynku usług komunalnych**: usługi dostawy wody - o 5,6 pkt., gazu - o 2,1 pkt., elektryczności - o 7,5 pkt.;
- na **rynku finansowym**: usługi rachunków bankowych - o 1,9 pkt., pożyczek i kredytów (w tym kart kredytowych) o 1 pkt, kredytów hipotecznych - o 2,8 pkt., produktów inwestycyjnych - o 1,5 pkt.;
- na **rynku ubezpieczeniowym**: usługi ubezpieczenia mieszkań - o 1,5 pkt., ubezpieczeń na życie - o 1,8 pkt., (ale już ubezpieczenia samochodów - spadek o 3,5 pkt.).

Czy faktycznie ogólna poprawa sytuacji na rynkach (zwłaszcza w zakresie problemów i szkód) przełożyła się na mniejszą liczbę skarg - trudno na tym etapie jednoznacznie przesądzić. Ale na pewno powinna być brana pod uwagę jako jedna z przyczyn. Nie zmienia to oczywiście faktu, że nadal co do zasady poszczególne rynki w Polsce funkcjonują gorzej niż w Unii Europejskiej, a powyżej średniej unijnej są tylko trzy: usługi telefonii komórkowej, dostaw wody i dostaw elektryczności. Niewątpliwie pozostaje więc jeszcze wiele miejsca dla przedsiębiorców na poprawę obecnego stanu rzeczy.

Strukturę branżową porad udzielanych przez rzeczników w 2017 roku ilustruje poniższy wykres.



15. Pełna treść raportu i wersja skrócona dostępne po angielsku na stronie internetowej Komisji Europejskiej <https://ec.europa.eu/info/>

[publications/consumer-markets-scoreboard_en](https://ec.europa.eu/info/publications/consumer-markets-scoreboard_en).

Dominują sprawy telekomunikacyjne. Tak jest od lat i pokrywa się to z doświadczeniami całej Europy. Jest też całkowicie zrozumiałe - umowy dotyczące, przykładowo, usług finansowych zawiera się raz na kilka miesięcy, a z telefonu, internetu i innych usług telekomunikacyjnych korzystamy codziennie.

Główne tematy, które były przedmiotem skarg konsumentów lub interwencji rzeczników w branży telekomunikacyjnej

Na etapie przedkontraktowym i przy zawarciu umowy:

- otrzymywanie od przedsiębiorcy niepełnych, wprowadzających w błąd informacji co do tożsamości operatora lub po prostu podszywanie się pod dotychczasowego dostawcę usług;
- niejasne warunki umowy, których przedstawiciele handlowi nie wyjaśniali przy sprzedaży (wielu konsumentów - co podkreślają rzecznicy - nie czyta umów, które podpisuje i opiera się wyłącznie na zapewnieniach przedstawiciela handlowego);
- niewręczanie konsumentowi egzemplarza podpisanej przezeń umowy;
- oferowanie abonentom usług pakietowych i związanych z nimi rabatów w opłatach abonamentowych, w sytuacji gdy i tak nie będą oni mogli skorzystać z tych rabatów;
- niepoinformowanie konsumenta, że umowa jest terminowa, a jej wcześniejsze rozwiązanie wiąże się z obowiązkiem zapłaty kary umownej;
- zawieranie umów na długie okresy;
- zawieranie umów ustnych;
- rozbieżności pomiędzy ofertami przedstawianymi abonentom przez konsultantów w trakcie tzw. rozmów „sprzedażowych” a warunkami umowy/aneksu.

Na etapie wykonywania umowy:

- nienależyte wykonanie usług (niewłaściwa taryfikacja lub cennik, niewykonanie innych postanowień umownych);
- zmiany warunków umowy w trakcie jej obowiązywania;
- uruchamianie dodatkowych usług niezgodnie z umową;
- przerwy w dostawie Internetu, brak zasięgu sieci;
- zawyżone rachunki;
- utrudnianie zgłaszania roszczeń reklamacyjnych i gwarancyjnych;
- usługi premium.

Na etapie rozwiązywania umowy:

- automatyczne przedłużanie umów o świadczenie usług telekomunikacyjnych na czas określony po upływie okresu, na który została zawarta;
- bardzo wysokie opłaty wyrównawcze, naliczane gdy doszło do rozwiązania umowy przez konsumenta przed czasem, na jaki została zawarta, lub z jego winy;
- bezpodstawne nakładanie na konsumentów kar umownych.

Nieuczciwe praktyki przedsiębiorców miały na celu wykorzystanie łatwości i zaufania przede wszystkim osób starszych, które w podstępny sposób były nakłaniane do zmiany dotychczasowego dostawcy usług telekomunikacyjnych. Konsumenci byli wprowadzani w błąd przez przedstawicieli handlowych, którzy - podając się za dotychczasowego dostawcę usług - proponowali zawarcie nowej umowy i obniżkę abonamentu. Nie wyjaśniali przy tym warunków proponowanej umowy, nie pozostawiali kopii podpisanych dokumentów, ograniczając lub uniemożliwiając tym samym odstąpienie od umowy w ustawowym terminie. Nie informowali także o opłatach, jakie konsument poniesie w przypadku zerwania nowej umowy. O fakcie zawarcia umowy z nowym operatorem konsumenci dowiadawali się po otrzymaniu od niego pierwszej faktury.

Spośród wszystkich branż, w których możemy porównać dane, wzrost w stosunku do poprzedniego roku odnotowaliśmy tylko w zakresie **usług wodno-energetycznych**. Nie jest duży (6,9%), ale wpisuje się w stały trend wzrostowy widoczny od co najmniej pięciu lat (łączny wzrost w tym okresie o prawie 100%). Można przypuszczać, że wzrost liczby porad w tej dziedzinie wiąże się z działalnością (w dużej mierze niestety - nieuczciwą) alternatywnych dostawców energii. Dostawy ciepła, wody i wywóz nieczystości mają mniejszy udział w tej grupie skarg.

Tematyka skarg konsumentów w tym sektorze w dużej mierze pokrywała się z tą z sektora telekomunikacyjnego (zwłaszcza w zakresie praktyk wprowadzających w błąd lub niedostarczania odpowiedniego zasobu informacji na etapie zawierania umowy). Skargi dotyczyły najczęściej:

- wprowadzania konsumentów w błąd poprzez wywołanie u konsumenta przekonania, że osoba, która pojawia się u konsumenta w domu z nową, korzystną ofertą, jest przedstawicielem jego dotychczasowego dostawcy energii elektrycznej czy gazu;
- natrętnego nakłaniania do zawarcia umowy, a zarazem nienależytego informowania konsumentów o ich prawach i obowiązkach;
- oferowania konsumentom umów wiązanych (np. obok umowy o dostawę energii przedstawiciel handlowy podsuwał do podpisu umowę o świadczenie usług ubezpieczeniowych czy telekomunikacyjnych);
- przekazywania przez przedsiębiorców niepełnych umów (np. bez załączników);
- nieinformowania konsumentów przed zawarciem umowy, że w terminie 14 dni mogą odstąpić od umowy, jak również niedoręczania wzoru oświadczenia o odstąpieniu od umowy;
- nieprzekazywania im na etapie zawierania umowy informacji o opłacie dystrybucyjnej - odrębnej w stosunku do rachunku za samo zużycie prądu - którą konsumenci będą ponosić w stosunku do innej firmy energetycznej;
- nieprawidłowego naliczania opłat, problemów związanych z rozliczeniem, opóźnieniami i błędami w fakturach.

Natomiast na etapie wykonywania umowy skargi z branży energetycznej dotyczyły:

- zawyżania zużycia energii, zbyt wysokich prognoz zużycia;
- długiego czasu oczekiwania na rachunki za wykonane usługi lub niedostarczania ich w ogóle;
- nakładania opłat wyrównawczych;
- opóźnień w udzielaniu odpowiedzi na reklamację lub w ogóle jej brak;
- problemów z przeniesieniem umowy na inny adres świadczenia usługi;
- długotrwałego procesu zamknięcia umowy i demontażu licznika;
- naliczania wysokich opłat za wcześniejsze wypowiedzenie umowy;
- agresywnej windykacji należności.

PRK z Bełchatowa zaproponował, żeby wprowadzić ustawowy obowiązek rejestrowania wszystkich rozmów telefonicznych, w wyniku których doszło do zawarcia umowy (obecnie taki obowiązek jest tylko w odniesieniu do usług telekomunikacyjnych). Nagrania miałyby być przechowywane przynajmniej przez okres trwania umowy i udostępniane na żądanie konsumenta. Celem zaproponowanego rozwiązania jest ułatwienie konsumentom zgromadzenia materiału dowodowego w sporze z dostawcą usług.

Spraw finansowych i ubezpieczeniowych rzecznicy mieli łącznie mniej więcej tyle, co wodno-energetycznych. Jak już wspomnieliśmy, to w tych dziedzinach najwyraźniej zaznaczyły się spadki w porównaniu z ubiegłymi latami. W przypadku usług finansowych, liczba porad spada stopniowo od pięciu lat (łączny spadek o 27,8%). Natomiast w przypadku usług ubezpieczeniowych najwięcej porad rzecznicy udzielili w roku 2014 - od tego czasu ich liczba spadła aż o 39,3%.



W zakresie usług finansowych sprawy, z którymi konsumenci zwracali się do rzeczników, dotyczyły przede wszystkim:

- wysokości opłat, jakie bank pobiera za prowadzenie rachunku, a także wprowadzania w błąd lub nierzetelnego informowania konsumentów co do wysokości oprocentowania środków na rachunku;
- nierzetelnego przedstawiania oferty kredytowej w zakresie kosztów kredytu (wysokości prowizji, dodatkowych opłat za jego udzielenie lub obsługę), w tym nakłaniania do zawierania nieobowiązkowych umów ubezpieczenia kredytów;
- niezamknięcia kredytu po jego spłacie i powstania dodatkowych opłat z tego tytułu;
- nierzetelnego, niejednokrotnie nieuczciwego prezentowania produktów bankowych (polisokaty, fundusze, certyfikaty), nieinformowania o ryzyku i innych negatywnych konsekwencjach produktów bankowych;
- problemów z odzyskaniem składek na ubezpieczenie przy wcześniejszej spłacie kredytu;
- nieuwzględniania zmian warunków umowy rachunku osobistego przy przejęciu lub połączeniu banków;
- nieudzielania odpowiedzi na reklamację konsumenta w ustawowym terminie 30 dni;
- trudności ze spłatą zobowiązań (w tym „chwilówek”);
- nieuzasadnionych opłat windykacyjnych, nękania konsumentów przez windykatorów (z instytucji finansowej lub firmy windykacyjnej);
- problemów z wykreśleniem danych z bazy BIK, sporządzeniem wniosku o wydanie raportu BIK, zablokowaniem środków na rachunku z powodu zajęcia komorniczego;
- nadmiernego zadłużenia, restrukturyzacji zobowiązań, zmniejszenia rat, umorzenia kosztów i odsetek.

Na wysokim poziomie utrzymuje się liczba skarg dotyczących pośrednictwa finansowego (kredytowego). Pośrednicy kusili konsumentów obietnicą profesjonalnego doboru warunków umów kredytowych spośród ofert banków i instytucji pożyczkowych i dopasowania ich do indywidualnych potrzeb konsumenta. W rzeczywistości niejednokrotnie konsument, podpisując umowę pośrednictwa finansowego, otrzymuje do podpisu standardową umowę, która w niczym nie odbiega od tej, którą zawarłby w oddziale banku. Pośrednicy nie informują przy tym konsumenta rzetelnie (albo i wcale) o kosztach pośrednictwa oraz kosztach kredytu. Przykładem może być działalność Europejskiej Grupy Finansowej Council S.A. we Wrocławiu oraz firmy „Twoje Finanse” we Wrocławiu. Za pośrednictwem tych firm konsumenci zawierali umowy kredytowe z bankami i parabankami na kwoty znacznie wyższe niż by to wynikało z ich wniosków i potrzeb. Na dodatek warunki umów o pośrednictwo finansowe nie precyzowały wynagrodzenia pośrednika ani nie wskazywały kryteriów, według których było naliczane.

W tym kontekście trzeba wspomnieć zasługi PRK w Swidnicy w rozpracowaniu procederu. Różne prokuratury w regionie prowadziły postępowania w sprawie działalności tych firm, ale nie dopatrywały się przestępstwa i umarzały je. Dzięki interwencji pani rzecznik u Prokuratora Generalnego zostało wszczęte postępowanie, które objęło wszystkie zakończone i trwające sprawy przeciwko pośrednikom. W oparciu o zeznania rzeczniczki i dokumenty, które przedłożyła, nastąpiły pierwsze zatrzymania podejrzanych (ostatecznie zarzuty w tej sprawie usłyszało kilkanaście osób).

Z kolei skargi z branży ubezpieczeniowej dotyczyły najczęściej kwestii proceduralnych:

- nieuzasadnionego przedłużania lub opieszałego prowadzenia postępowań likwidacyjnych;
- unikania szczegółowego uzasadnienia na piśmie kwoty przyznanego odszkodowania;
- nieudostępniania dokumentacji szkodowej;

ale także kwestii związanych z wypłacanymi świadczeniami/odszkodowaniami:

- zakresu ubezpieczenia (zamieszczania w polisach ubezpieczeniowych postanowień umownych wyłączających lub ograniczających odpowiedzialność ubezpieczyciela, w tym na tle ubezpieczeń pracowniczych);
- zaniżania świadczeń;
- odmów wypłaty odszkodowania z polisy na sprzęt RTV i AGD;
- odmowy wypłaty odszkodowania w razie śmierci ubezpieczonego lub innej szkody osobowej lub majątkowej.

Konsumenci zgłaszali się do rzeczników również w sprawach związanych z obowiązkowym ubezpieczeniem odpowiedzialności cywilnej posiadaczy pojazdów mechanicznych. Spory z ubezpieczycielami powstawały na tle:

- wypowiedzenia umowy OC (automatycznego przedłużenia umowy);
- rekalkulacji (wzrostu) składki ubezpieczeniowej po nabyciu samochodu.

Wiele skarg dotyczyło ubezpieczenia towarów (zwłaszcza RTV i AGD), tzw. przedłużonej gwarancji. Są to umowy zawierane przez konsumentów w dniu kupna towaru, często pod wpływem namowy ze strony sprzedawców, którzy przekazują konsumentom informacje niezgodne z prawdą albo niepełne. Odpowiedzialność ubezpieczyciela określona w OWU ogranicza się zwykle do sytuacji, których ryzyko wystąpienia jest niewielkie, podczas gdy konsument w oparciu o zafałszowaną informację uzyskaną od sprzedawcy jest przekonany, że ochrona ubezpieczeniowa jest znacznie szersza.

Kolejna kategoria porad dotyczyła usług związanych z bieżącą konserwacją, utrzymaniem domu, drobnymi naprawami i pielęgnacją oraz wyposażeniem wnętrz. Wydaje się, że zakres

tych porad pokrywa się z „usługami remontowo-budowlanymi” z poprzedniej klasyfikacji. Może na to wskazywać liczba porad, która jest zbliżona do tej z roku ubiegłego. Od kilku lat liczba porad z tej dziedziny zmniejsza się co rok (łącznie od 2012 roku o 22,2%).

W 2017 roku skargi dotyczyły m.in.:

- uzależniania zakończenia prac od zapłaty całego wynagrodzenia z góry;
- wykonania prac niezgodnie z projektem, umową lub zamówieniem;
- odmowy sporządzenia umowy w formie pisemnej;
- wykorzystywania materiałów złej jakości;
- zwlekania z prawidłowym wykonaniem robót (usług);
- braku reakcji na reklamacje z tytułu nienależytego wykonania umowy.

Duża grupa spraw, którymi zajmowali się rzecznicy, dotyczyła usług turystycznych, a konkretnie:

- niezgodności zakresu i jakości świadczeń przewidzianych umową;
- interpretacji warunków umowy na niekorzyść konsumentów.

3.1.5. Porady według branż. Sprzedaż

W poniższej tabeli zamieściliśmy informacje o liczbie porad, których rzecznicy konsumentów udzielili w 2017 roku w zakresie sprzedaży towarów. Tu także nie wszystkie kategorie towarów można porównać z poprzednimi latami ze względu na wprowadzenie nowej, bardziej szczegółowej klasyfikacji spraw (por. „Metodologia”).

Liczba porad z podziałem na branże

stara klasyfikacja	2012	2013	2014	2015	2016	nowa klasyfikacja	2017
obuwie i odzież	75 167	77 337	87 717	88 146	83 401	odzież i obuwie	81 994
sprzęt RTV i AGD	38 821	41 525	42 698	43 997	46 093	urządzenia gosp. domowego, urządzenia elektroniczne i sprzęt komputerowy	64 050
komputery i akcesoria komputerowe	14 792	14 488	18 202	18 768	17 740		
artykuły związane z wyposażeniem mieszkań	23 236	20 682	20 121	20 662	23 807	meble, artykuły wyposażenia wnętrz, utrzymania domu	31 903
artykuły motoryzacyjne	12 444	9 923	11 952	12 651	13 960	samochody i środki transportu osobistego	14 650
						kosmetyki, środki czyszczące i konserwujące	1 792
						art. żywnościowe	2 789

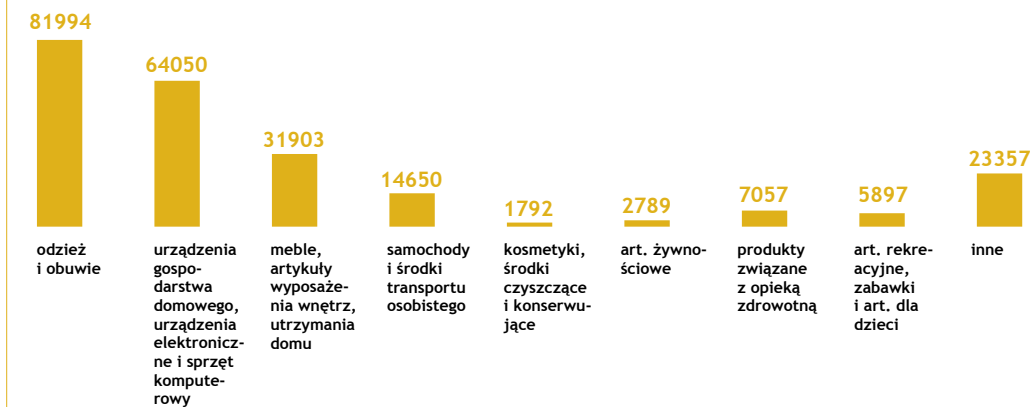
						produkty związane z opieką zdrowotną	7 057
						art. rekreacyjne, zabawki i art. dla dzieci	5 897
						inne	23 357
sprzedaż razem	164 460	163 955	180 690	184 224	185 001	sprzedaż razem	245 862

Łącznie w 2017 roku rzecznicy rozpatrzyli 245 tys. spraw dotyczących sprzedaży. To oznacza potężny wzrost (32,9%) w stosunku do poprzedniego roku. Spraw sprzedażowych było przy tym o 40% więcej niż usługowych (przypomnijmy - 175 tys.). Nie należy jednak wyciągać pochopnych wniosków dotyczących odwrócenia się proporcji istniejącej w poprzednich latach. To raczej wynik lepszej (bo kompletnej, zamkniętej) klasyfikacji spraw w nowym systemie raportowania. W poprzednich latach rzecznicy wyodrębniali w sprawozdaniach jako osobną kategorię spraw skargi związane z umowami zawieranymi poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość. Istniał więc podział na sprawy dotyczące (1) sprzedaży, (2) usług i (3) umów zawartych poza lokalem i na odległość, który pozostawiał duże wątpliwości interpretacyjne, ponieważ zakresy tych kategorii pokrywały się. Obecna klasyfikacja uściśliła podział spraw według sposobu zawarcia umowy, ale w odniesieniu do każdej kategorii tematycznej. Dlatego dopiero w kolejnych latach będzie można wyciągać wnioski dotyczące trendów.

Przyczyny tak dużego wzrostu można w pewnym stopniu dopatrywać się w ogólnym wzroście konsumpcji (o 7,3% w stosunku do 2016 roku¹⁶), ale w większym stopniu przypisywalibyśmy go wzrostowi świadomości konsumentów (co do ich uprawnień), jak i instytucji świadczących pomoc. Warto ponownie przywołać dane zgromadzone i przeanalizowane przez Komisję Europejską - wzrost średniego MPI dotyczącego sprzedaży jest jeszcze wyższy niż w przypadku usług (2,3 pkt. wobec 1,8 w latach 2015-2017), ale w przypadku poszczególnych kategorii towarów wzrost MPI jest bardzo znaczący. Przykładowo w przypadku ubrań i obuwia - aż o 10,5 pkt. w ciągu czterech lat (2013-2017). Z danych od rzeczników wynika natomiast, że liczba spraw dotyczących obuwia i odzieży zanotowała spadek w stosunku do poprzedniego roku (1,6%). Te dane korelują ze sobą i potwierdzają tezę, że w tej branży doszło w ostatnich latach do ogromnej poprawy, biorąc pod uwagę jakość obsługi klientów i przestrzeganie praw konsumentów. Oczywiście w strukturze branżowej porad w 2017 roku odzież i obuwie nadal pozostają największą kategorią, ale ich udział w ogólnej liczbie porad spadł znacząco (z 45,1 do 33,3%).

Niewiele mniej niż na buty i ubrania było skarg na artykuły RTV, AGD i komputery. Skarg dotyczących mebli, artykułów wyposażenia wnętrz i utrzymania domu było już dużo mniej (ale aż o 34% więcej niż w roku poprzednim). Te trzy kategorie produktów wygenerowały niemal 3/4 wszystkich spraw, którymi w 2017 roku zajmowali się rzecznicy. Z pozostałych towarów wzrost o 4,9% w stosunku do poprzedniego roku odnotowano w kategorii „samochody i środki transportu osobistego”. Pozostałych kategorii nie jesteśmy w stanie porównać z poprzednimi latami.

Porady dotyczące sprzedaży w 2017 roku



Te dane pokazują, że w dużej mierze konsumenci nadal zwracają się do rzeczników ze sprawami powtarzalnymi, drobnymi, ze stosunkowo niewielką wartością przedmiotu sporu, a niekiedy wręcz błahymi. Zarazem większość rzeczników nie podejmuje tematów trudnych i takich, które wymagają podjęcia działań niestandardowych.

W odniesieniu do spraw związanych ze sprzedażą odzieży i obuwia, rzecznicy raportowali następujące problemy:

- bezpodstawne odmowy uznania reklamacji;
- odsyłanie konsumentów z reklamacjami do gwarantów (zamiast rozpatrywania ich samodzielnie z tytułu rękojmi);
- nieustosunkowywanie się do reklamacji w terminie lub udzielanie odpowiedzi niemerytorycznej;
- nierealizowanie żądania zgłoszonego przez konsumenta przy reklamacji (tj. naprawy towaru, pomimo że konsument żądał wymiany);
- wydawanie bonów towarowych zamiast zwrotu gotówki przy reklamacji (co oznacza przymuszanie do wyboru innego towaru z asortymentu sprzedawcy);
- wprowadzanie konsumentów w błąd co do cech towarów;
- sprzedaż towarów o bardzo niskiej jakości;
- błędna interpretacja art. 27 ustawy o prawach konsumenta (przekonanie konsumentów o ustawowej możliwości odstąpienia od umowy w ciągu 14 dni również w przypadku zakupów w sklepach stacjonarnych).

16. Dynamika sprzedaży detalicznej w grudniu 2017 r., Główny Urząd Statystyczny, 19.01.2018 r., <https://stat.gov.pl/obszary->

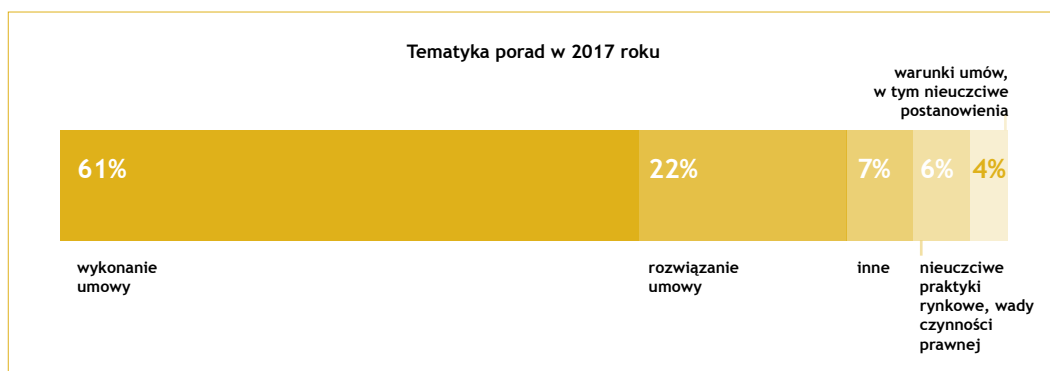
tematyczne/ceny-handel/handel/dynamika-sprzedaży-detalicznej-w-grudniu-2017-r-, 14, 36. html (dostęp: 21.01.2019 r.).

Ze sprzedażą urządzeń gospodarstwa domowego, urządzeń elektronicznych i sprzętu komputerowego wiążą się następujące problemy rynkowe:

- wadliwość produktów o niskiej jakości, tanich odpowiedników urządzeń markowych;
- nieprawidłowa konstrukcja urządzeń (wyginanie się telefonów komórkowych oraz ich wybrzuszanie);
- mylenie umowy kupna telefonu komórkowego z umową dotyczącą usług telekomunikacyjnych;
- odrzucanie reklamacji z powodu wad powstałych po powrocie towaru z serwisu.

Skargi związane z zakupem mebli, artykułów wyposażenia wnętrz, utrzymania domu składają się na:

- wady mebli wypoczynkowych, takich jak łóżka czy sofy;
- uszkodzenie mebla w transporcie;
- różnice w kolorze bądź odcieniu danego towaru w porównaniu z przedstawioną próbką;
- utrudnianie zgłaszania reklamacji z tytułu niezgodności towaru z umową.



3.1.5. Tematyka porad

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

Ogromna większość (83%) sporów, w których konsumenci szukali porady rzeczników, powstała na tle umów już zawartych - albo na etapie wykonania umowy, albo jej rozwiązania. Zawarcia umowy (nieuczciwych praktyk rynkowych i wad czynności prawnej) miałyby dotyczyć tylko 6% sporów. Zdaniem UOKiK ta proporcja nie odzwierciedla rzeczywistych problemów na rynku, a jest wynikiem dużej roszczeniowości konsumentów oraz wspomnianej wyżej tendencji do podejmowania przez rzeczników spraw prostych i niewymagających.

2017 rok był kolejnym, w którym jednym z największych problemów na rynku były nieuczciwe praktyki rynkowe, do których dochodziło na etapie zawierania umowy poza lokalem przedsiębiorstwa. Na ten okres przypadała największa aktywność alternatywnych dostawców energii i usług telekomunikacyjnych, a także sprzedaży na pokazach. Do UOKiK stale docierały sygnały o kolejnych spółkach podejmujących taką działalność i setkach oszukanych konsumentów.

Wiele praktyk stosowanych przez tych przedsiębiorców trudno uznać za uczciwe prowadzenie biznesu, a niektóre trzeba jednoznacznie uznać za oszustwo. Wprowadzanie w błąd co do tego, z kim konsument zawiera umowę, stosowanie wyrafinowanych technik manipulacyjnych, żeby nakłonić konsumenta do zawarcia umowy, niewręczanie mu kopii umowy, żeby utrudnić odstąpienie, coraz bardziej bezczelne próby obchodzenia przepisów (np. sprzedaż towarów „podczepionych” pod abonamenty medyczne, by uniemożliwić skorzystanie z prawa odstąpienia od umowy).

W oparciu o informacje od konsumentów i rzeczników UOKiK wszczął lub kontynuował szereg postępowań wobec firm sprzedających poza lokalem przedsiębiorstwa, m.in.: NMedical (także jako Novu Medical, Promed), Hausfeuer.

Liczba porad pod względem sposobu zawarcia umowy w 2017 roku

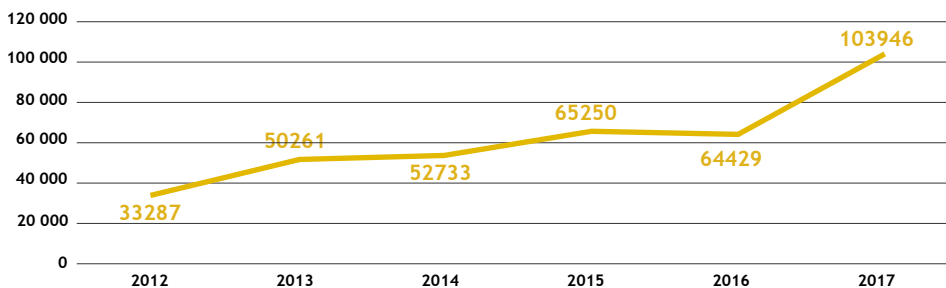
14%
umowy
zawarte poza
lokałem

15%
umowy
zawarte
na odległość

71%
umowy zawarte
w lokalu

Z kolei z tego wykresu wynika, że aż 30% spraw, którymi w 2017 roku zajmowali się rzecznicy, dotyczyła umów zawartych w nietradycyjny sposób (tj. nie w sklepie/lokalu usługowym). Coraz więcej umów zawieramy korzystając ze środków korzystania na odległość. Poza tym, jak wspomnieliśmy wyżej, na 2017 rok przypadł boom sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa. Warto jeszcze zwrócić uwagę, że liczba porad udzielanych konsumentom w kategorii „Umowy zawierane poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość” w latach 2011-2017 systematycznie rośnie, co obrazuje poniższy wykres.

Porady dotyczące umów zawieranych poza lokalem i na odległość



Liczba spraw dotyczących umów zawartych na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa rośnie od lat (choć w latach 2014-2016 wahania były niewielkie). Ale w 2017 roku odnotowaliśmy skokowy wzrost aż o 61,3%! Z jednej strony może to być związane z wzrastającą liczbą transakcji dokonywanych przez internet¹⁷, na pokazach i w mieszkaniach konsumentów. Z drugiej - może być po prostu wynikiem zmiany klasyfikacji, która dopiero teraz zaczęła oddawać rzeczywistość.

Problemy związane z zakupami na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa dotyczą przede wszystkim:

- posługiwanie się wzorcami umów, których postanowienia były sformułowane niejasno i niezrozumiale;
- niewręczania konsumentowi egzemplarza zawartej umowy;
- nieprzekazywania konsumentom informacji o prawie do odstąpienia od umowy;
- niezgodności towaru z zamówieniem lub reklamą lub wyższej ceny od tej, którą przedstawiono w ofercie.

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. Co prawda prawo miejscowe w Polsce rzadko wchodzi w tematykę ściśle konsumencką, ale - 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.

I chociaż ze sprawozdań przekazywanych do UOKiK wynika, że przynajmniej niektórzy rzecznicy konsumentów monitorują poczynania i plany powiatów i gmin, które mogą wpływać na lokalny obrót konsumencki, a ponadto analizują uchwały i zarządzenia organów samorządu, to w rzeczywistości bardzo rzadko korzystają z uprawnienia do składania wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego. O konkretnych przypadkach zaangażowania w proces stanowienia prawa miejscowego informował MRK w Krakowie, który opiniował m.in.:

- propozycje zmian podatków na terenie miasta Krakowa, w tym: wysokość opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, składanych przez właścicieli nieruchomości;
- projekt uchwały Rady Miasta Krakowa w sprawie zatwierdzenia taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków na terenie miasta na 2018 rok;
- projekty uchwał w sprawie określenia wysokości podatku od nieruchomości oraz w sprawie określenia wysokości stawek podatku od środków transportowych.

17. „W 2017 roku 54% polskich internautów kupowało online (w porównaniu z 50% w roku 2016” - badanie Gemius: <https://www.gemius.pl/>

[pl/wszystkie-artykuly-aktualnosci/najnowsze-dane-o-polskim-e-commerce-juz-dostepne.html](https://www.gemius.pl/pl/wszystkie-artykuly-aktualnosci/najnowsze-dane-o-polskim-e-commerce-juz-dostepne.html).

Z kolei PRK w Piszcu m.in.:

- opiniował rozkłady godzin pracy aptek ogólnodostępnych na terenie powiatu;
- brał udział w ustalaniu wysokości opłat za usuwanie pojazdów z dróg i ich parkowanie na obszarze powiatu oraz w ustalaniu wysokości kosztów w przypadku odstąpienia od wykonania dyspozycji usunięcia pojazdu;
- złożył zastrzeżenia i uwagi do projektu uchwały rady w jednym z miast na terenie powiatu w sprawie przepisów porządkowych związanych z przewozem osób i bagażu taksówkami osobowymi na terenie gminy.

Oprócz tego PRK w Gorlicach, Nowym Sączu oraz 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 dotyczących 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 konsumentów¹⁸ 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 również wystąpić do przedsiębiorcy nie w interesie konkretnego konsumenta, lecz w interesie publicznoprawnym. Statystyki, które rzecznicy przesyłają do UOKiK nie pozwalają stwierdzić, ile wystąpień można przypisać do każdej z tych kategorii. Można jednak z dużym prawdopodobieństwem uznać, że w sytuacji, w której rzecznik występuje, broniąc interesu publicznego, jest niewiele.

Rzecznicy kierują do przedsiębiorców wystąpienia najczęściej wówczas, gdy żądania konsumenta nie zostały spełnione w wyniku reklamacji. Z drugiej strony niektórzy rzecznicy podejmują interwencję jeszcze przed wyczerpaniem przez konsumenta procedury reklamacyjnej.

Zauważalna jest tendencja do nadmiernego formalizowania postępowania interwencyjnego. Zaletą umiejscowienia rzeczników w strukturach lokalnych jest to, że są w stanie podjąć interwencję w sposób odformalizowany - przez telefon lub w bezpośredniej

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

rozmowie z lokalnym przedsiębiorcą mogą przedstawić problem konkretnego konsumenta i doprowadzić do pozytywnego zakończenia sprawy. Zupełnie niezrozumiałą praktyką jest kierowanie w takich sytuacjach formalnych wystąpień na piśmie. Przykładowo jeden z rzeczników prowadził obszerną wymianę korespondencji z właścicielem kiosku z gazetami, w sprawie, w której wartość przedmiotu sporu wynosiła 1,90 zł.

3.3.2. Liczba wystąpień do przedsiębiorców

W 2017 roku rzecznicy konsumentów wystąpili do przedsiębiorców w sprawach ochrony interesów konsumentów 67 701 razy. Liczbę wystąpień w skali kraju, z podziałem na województwa (i Warszawę) i konkretny rodzaj sprawy przedstawia tabela.

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

Województwo	Umowy sprzedaży (towary)	Usługi	Liczba wystąpień w 2017 roku ¹⁹	Liczba wystąpień w 2016 roku ²⁰	Spadek/wzrost liczby wystąpień
pomorskie	1 212	840	2 052	9 169	-46%
zachodniopomorskie	1 412	1 493	2 905	9 169	-46%
łódzkie	3 665	1 382	5 047	10 555	-36%
świętokrzyskie	1 068	636	1 704	10 555	-36%
dolnośląskie	3 083	1 577	4 660	6 161	-7%
lubuskie	717	368	1 085	6 161	-7%
mazowieckie (bez Warszawy)	2 089	1 041	3 130	5 687	-14%
Warszawa	745	1 041	1 786	5 687	-14%
wielkopolskie	1 774	2 894	5 169	5 428	-5%
kujawsko-pomorskie	1 830	1 062	3 321	6 611	-28%
warmińsko-mazurskie	751	660	1 429	6 611	-28%
śląskie	7 213	2 905	10 118	12 645	-5%
opolskie	1 049	897	1 946	12 645	-5%
lubelskie	1 508	1 174	2 682	4 773	-12%
podlaskie	1 147	384	1 531	4 773	-12%
małopolskie	1 538	880	3 804	6 672	-2%
podkarpackie	1 047	696	2 741	6 672	-2%
OGÓŁEM	32 968	18 810	55 110	67 701	-19%

19. Suma wystąpień nie zawsze równa się sumie wystąpień z dziedziny sprzedaży i usług, jako że część rzeczników w swoich sprawozdaniach podawała wyłącznie ogólną liczbę wystąpień, bez podziału na sprzedaż i usługi.

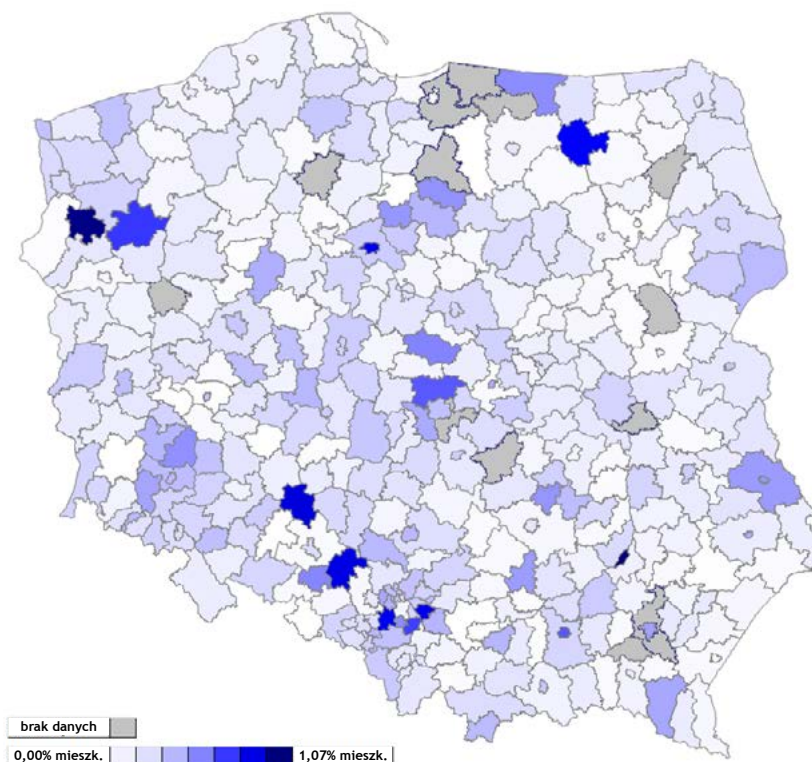
20. W 2016 roku statystyki nie wyszczególniały województw, a jedynie obszary działania delegatur UOKiK.

Porównując te dane z poprzednimi latami, można stwierdzić **znaczny spadek liczby wezwań**. Przyczyny tego zjawiska pozostają nieznane. A trzeba mieć na uwadze, że jest to działanie, które - w przeciwieństwie do udziału w postępowaniach sądowych - nie niesie za sobą żadnego ryzyka ani dla rzecznika, ani dla konsumenta, którego reprezentuje. Niemal wszyscy rzecznicy korzystają z tego narzędzia - tylko 13 rzeczników (4% wszystkich) nie skierowało w 2017 roku ani jednego wezwania do przedsiębiorcy. Ale jak zwykle rozpiętości w liczbach są ogromne. Najwięcej interwencji podjęła MRK w Łodzi, bo aż 1898. Na podium znaleźli się też MRK w Warszawie (1786) i MRK w Poznaniu (1341). Średnio na jednego rzecznika przypadają 153 wezwania, a mediana wynosi 88.

Po zestawieniu (na poniższym wykresie) danych bezwzględnych z liczbą mieszkańców poszczególnych jednostek samorządu widać, że najlepiej wypadają Śląsk (Górny i Opolski) i Łódzkie.

Natomiast w analogicznym zestawieniu powiatów najlepiej wypadły miasto Tarnobrzeg (1,07%), powiat pyrzycki (1,05%) i powiat namysłowski (0,76%).

Liczba wystąpień w stosunku do liczby mieszkańców (według powiatów)



3.3.3. Tematyka wystąpień

Liczbę wystąpień rzeczników konsumentów do przedsiębiorców w latach 2012-2017, które dotyczyły sprzedaży towarów i usług (z podziałem na branże), podano w poniższych tabelach.

Wystąpienia do przedsiębiorców - sprzedaż - podział na branże

stara klasyfikacja	2012	2013	2014	2015	2016	nowa klasyfikacja	2017
obuwie i odzież	14 804	18 964	20 757	20 918	20 260	odzież i obuwie	17 523
sprzęt RTV i AGD	3291	3 963	4 384	4 775	5031	urządzenia gosp. domowego, urządzenia	6 599
komputery i akcesoria komputerowe	914	1175	1 720	1 500	1451	elektroniczne i sprzęt komputerowy	
artykuły związane z wyposażeniem mieszkań	2953	2 973	2 975	3 233	3326	meble, artykuły wyposażenia wnętrz, utrzymywania domu	3 046
						samochody i środki transportu osobistego	1 126
						kosmetyki, środki czyszczące i konserwujące	96
						art. żywnościowe	339
						produkty związane z opieką zdrowotną	651
						art. rekreacyjne, zabawki i art. dla dzieci	547
						inne	1 960
sprzedaż razem						sprzedaż razem	32 968

Wystąpienia do przedsiębiorców - usługi - podział na branże

stara klasyfikacja	2012	2013	2014	2015	2016	nowa klasyfikacja	2017
usługi telekomunikacyjne	8 973	9 049	8 052	8 748	7 600	usługi telekomunikacyjne	6 172
usługi związane z dostawą energii, gazu, ciepła, wody oraz wywozem nieczystości	2 010	2 385	2 595	4 225	4 285	sektor energetyczny i wodny	3 588
usługi finansowe	2 609	2 727	2 790	2 572	2 164	finansowe	1 548
usługi ubezpieczeniowe	1 378	1 411	1 429	1 589	1 621	ubezpieczeniowe	1 076

usługi windykacyjne		947	947	1 223	1 124		
usługi remontowo-budowlane		1 732	1 732	1 515	1 349	bieżąca konserwacja, utrzymanie domu, drobne naprawy, pielęgnacja	1 227
						usługi związane z rynkiem nieruchomości	358
						czyszczenie i naprawa odzieży i obuwia	266
						konserwacja i naprawa pojazdów i innych środków transportu	314
						pocztowe i kurierskie	486
						transportowe	432
						turystyka i rekreacja	1 364
						związane z opieką i opieką zdrowotną	325
						edukacyjne	214
						inne	1 100
usługi razem						usługi razem	18 810

Najwięcej wystąpień dotyczyło umów sprzedaży (64%), w tym obuwia i odzieży (34%), umów sprzedaży urządzeń gospodarstwa domowego, urządzeń elektronicznych i sprzętu komputerowego (13%) oraz umów sprzedaży wyposażenia mieszkania i gospodarstwa domowego (6%). To znaczy, że prawie trzy razy więcej było spraw dotyczących butów i ubrań niż następnych w kolejności RTV i AGD, pomimo że skarg na odzież i obuwie było tylko o ok. 30% więcej niż na sprzęt. To oznacza, że rzecznicy podejmują interwencje przede wszystkim w drobnych sprawach dotyczących ubrań i butów, a wielu z nich nie angażuje się w sprawy trudniejsze, które wymagają większego nakładu pracy, wiedzy i zaangażowania. Nie mamy niestety danych dotyczących wartości przedmiotu sporu. Brakuje nam również danych dotyczących skuteczności wystąpień.

3.4. Współdziałanie z UOKiK, organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi i innymi instytucjami w zakresie ochrony konsumentów

Ze sprawozdań wynika, że w 2017 roku trwała stała, bieżąca współpraca rzeczników konsumentów z instytucjami i organami zajmującymi się problematyką konsumencką. Podmioty systemu ochrony konsumentów wymieniały się informacjami o niekorzystnych dla konsumentów zjawiskach i praktykach rynkowych przedsiębiorców, a także o stanie

prawnym (między innymi po to, by zapewnić jednolitą interpretację przepisów). Ale tylko nieliczni rzecznicy przekazali w 2017 roku do UOKiK zawiadomienia o podejrzeniu naruszenia zbiorowych interesów konsumentów i sygnalizowali problemy, z którymi spotykają się konsumenci (niektórzy - jak np. PRK z Mielca - przesyłają do wiadomości UOKiK swoje interwencje, by pokazać skalę i rodzaj problemów, z którymi się spotykają). Ze sprawozdań wynika, że rzecznicy kierowali wnioski o rozpatrzenie spraw oraz konsultowali sprawy z Arbitrem Bankowym, Urzędem Regulacji Energetyki, Urzędem Komunikacji Elektronicznej, Rzecznikiem Finansowym, Urzędem Komisji Nadzoru Finansowego, Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych, policją oraz prokuraturą. Występowali także o interwencję do Europejskiego Centrum Konsumenckiego w przypadku sporów transgranicznych między konsumentami a przedsiębiorcami, którzy mają swoją siedzibę za granicą. Jednak w sprawozdaniach brakuje zarówno konkretnych przykładów współpracy, jak też informacji, jakie były jej rezultaty w poszczególnych przypadkach. Podobnie rzecznicy co roku deklarują, że współpracują z organizacjami konsumenckimi (Federacją Konsumentów, Stowarzyszeniem Rzeczników Konsumentów, Stowarzyszeniem Aquila, Stowarzyszeniem dla Powiatu i Fundacją Konsumentów), chociaż rzeczywista skala tej współpracy jest nieznana. Częściej rzecznicy współpracowali ze sobą (najczęściej w obrębie regionu), wymieniając się doświadczeniami, wzorami dokumentów i informacjami o przedsiębiorcach naruszających prawa konsumentów. Starsi, doświadczeni rzecznicy (zwłaszcza członkowie i członkinie Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów) kształcą nowe pokolenie. Wielu rzeczników jest z nimi w stałym kontakcie telefonicznym.

Rzecznicy mają okazję do spotkań podczas różnego rodzaju szkoleń i zjazdów. Przez cały 2017 rok trwała akcja informacyjna Rzecznika Praw Obywatelskich i Rzecznika Finansowego o kredytach walutowych. Bardzo wielu rzeczników uczestniczyło w tych



spotkaniach w całym kraju. MRK ze Szczecina zorganizowała dla rzeczników ze swojego regionu szkolenie w Łukęcinie, a PRK w Piszczu zorganizował szkolenie dla rzeczników w Piszczu i Rucianem-Nidzie. W proces podnoszenia kwalifikacji rzeczników włączyła się też Federacja Konsumentów, która przeprowadziła szkolenia finansowane ze środków międzynarodowej organizacji konsumenckiej BEUC. Rzecznicy brali również udział w konferencjach naukowych poświęconych tematyce konsumenckiej, w tym w konferencji zorganizowanej w Katowicach przez Stowarzyszenie Rzeczników Konsumentów.

Nasiliły się też kontakty rzeczników z UOKiK; od 2017 odbywają się rocznie po dwa spotkania z dyrektorami właściwych delegatur UOKiK (a nie jedno jak wcześniej). Pod koniec roku do rzeczników trafił pierwszy numer newslettera, który ma zapewnić im lepszy dostęp do informacji o działaniach UOKiK i innych instytucji chroniących konsumentów, a także umożliwić wymianę informacji i promować dobre wzory. Jak co roku odbyły się dwa spotkania Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów, podczas których były omawiane tematy bieżącej współpracy rzeczników z urzędem. Odbyło się też szkolenie z nowych zasad sprawozdawczości, na które zjechali do Warszawy rzecznicy z całego kraju.

Rok 2017 otworzył nowe pole współpracy między rzecznikami a innymi instytucjami, zwłaszcza Inspekcją Handlową. Na początku 2017 roku weszła w życie ustawa o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich²¹, która dała konsumentom nowe narzędzia dochodzenia ich praw - alternatywnego w stosunku do postępowania sądowego, a przy tym zwykle tańszego, szybszego i prostszego. Mechanizmy ADR²² - mediacja, koncyliacja lub arbitraż są obecnie (co do zasady) w zasięgu każdego konsumenta. Według opublikowanego przez UOKiK pierwszego raportu z funkcjonowania systemu ADR ośmiu podmiotom przedstawiono do rozstrzygnięcia 18 123 sprawy, z czego 16 810 zostało przyjętych do rozpatrzenia²³. Co interesujące, w przypadku najpowszechniejszych ADR prowadzonych przez Inspekcję Handlową - tylko 39% spraw jest rozstrzygana na korzyść konsumentów. Rozwój mechanizmów ADR jest szansą dla rzeczników, którzy mogą oczekiwać, że konsument podejmie próbę samodzielnego rozwiązania swojego sporu z przedsiębiorcą (zarówno w postępowaniu reklamacyjnym, jak i w ADR), zanim zwróci się po pomoc do rzecznika. A to z kolei daje rzecznikowi możliwość większego zaangażowania w spory bardziej skomplikowane, zwłaszcza na etapie procesowym.

Ci rzecznicy, którzy działają w powiatach przygranicznych, mają więcej wyzwań związanych z handlem transgranicznym, ale też dodatkowe możliwości - mogą mianowicie współpracować z organizacjami konsumenckimi za granicą (czy to w UE, czy w państwach trzecich). Tę możliwość wykorzystał MRG z Gorzowa Wielkopolskiego, który we współpracy z Centralą Konsumentów w Brandenburgii prowadzi we Frankfurcie nad Odrą „Polsko-Niemieckie Centrum Informacji dla Konsumentów”. Gwoli ścisłości trzeba jednak wyjaśnić, że rzecznik w tym mieście dzieli swój etat między pracę na rzecz konsumentów a zadania pełnomocnika prezydenta miasta ds. współpracy międzynarodowej.

21. Ustawa z dnia 23 września 2016 r.; Dz.U. z 2016 r. poz. 1823.

22. Polubowne rozwiązywanie sporów, nazywane również pozasądowym rozwiązywaniem sporów (w skrócie ADR - od ang. alternative dispute resolution) - to polubowne postępowania prowadzone w sporach pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami. W osiągnięciu porozumienia

pomagają niezależni i bezstronni eksperci, np. mediatorzy. Więcej na https://www.uokik.gov.pl/pozasadowe_rozwiazywanie_sporow_konsumentkich.php.

23. Sprawozdanie UOKiK z systemu ADR, 2018, dostępne na <https://uokik.gov.pl/download.php?plik=22080>, s. 6.

W 2017 roku mieliśmy przykład modelowego współdziałania rzeczników konsumentów z UOKiK w „rozpracowywaniu” nieuczciwych praktyk rynkowych. Spółka Polski Prąd i Gaz, wobec której Prezes UOKiK wydał w grudniu 2016 roku decyzję stwierdzającą stosowanie nieuczciwych praktyk rynkowych, odwołała się od niej do sądu. Dla wygranej UOKiK w tym procesie kluczowe były informacje przekazane przez rzeczników. Gromadzili oni i przesyłali na potrzeby postępowania akta setek spraw indywidualnych konsumentów dotkniętych praktykami PPiG. Kilkoro rzeczników zeznawało na rozprawie w charakterze świadków. Ta koordynacja działań zaowocowała prawomocnym wyrokiem i faktyczną eliminacją nieuczciwej spółki z rynku.

3.5. Aktywność sądowa rzeczników konsumentów

Udział w postępowaniach sądowych jest nieodłącznym elementem pracy rzecznika konsumentów. Nie da się zapewnić bowiem odpowiedniego poziomu ochrony konsumentów bez wytaczania powództw i uczestniczenia w sporach sądowych. Świadomość, że konsumenci są w stanie (realnie, a nie tylko teoretycznie) wejść na drogę sądową, by dochodzić swych praw, to często jedyny sposób przymuszenia 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 bowiem:

- 1) wytaczać powództwa na rzecz konsumentów oraz
- 2) wstępować za zgodą powoda do postępowania w tych sprawach, w każdym jego stadium²⁴.

Wytaczając powództwa rzecznicy mogą działać nie tylko na rzecz indywidualnych konsumentów, ale też w interesie publicznym. Szereg ułatwień proceduralnych (np. zwolnienie z kosztów sądowych) daje im ogromne możliwości działania w sprawach, które w przeciwnym razie mogłyby nigdy nie trafić na wokandę. W praktyce jednak rzecznicy rzadko korzystają z tych uprawnień. Decyduje o tym kilka czynników: nadmiar innych obowiązków (brak wsparcia pracowników), niewystarczający czas pracy (trudno oczekiwać, że sąd wyznaczy rozprawę akurat w dniu pracy rzecznika zatrudnionego na ułamek etatu), niechęć starostów do angażowania się w procesy, których koszty - w razie przegranej - obciążąłyby budżet powiatu, a w niektórych przypadkach także niedostatek doświadczenia w prowadzeniu procesu. Dlatego **niewielu rzeczników decyduje się na wytaczanie powództw w imieniu konsumentów**. Częściej wybierają bezpieczną, z punktu widzenia rzecznika, formę przyłączania się do postępowania, chociaż w 2017 roku z tego uprawnienia również korzystali sporadycznie, co ilustrują dane zebrane

24. Zob. art. 42 ust. 2 u.o.k.k. oraz art. 63³ Kpc

w tabeli (kolumna: „Liczba postępowań sądowych, w których uczestniczyli rzecznicy” obejmuje obie wymienione kategorie pomocy procesowej).

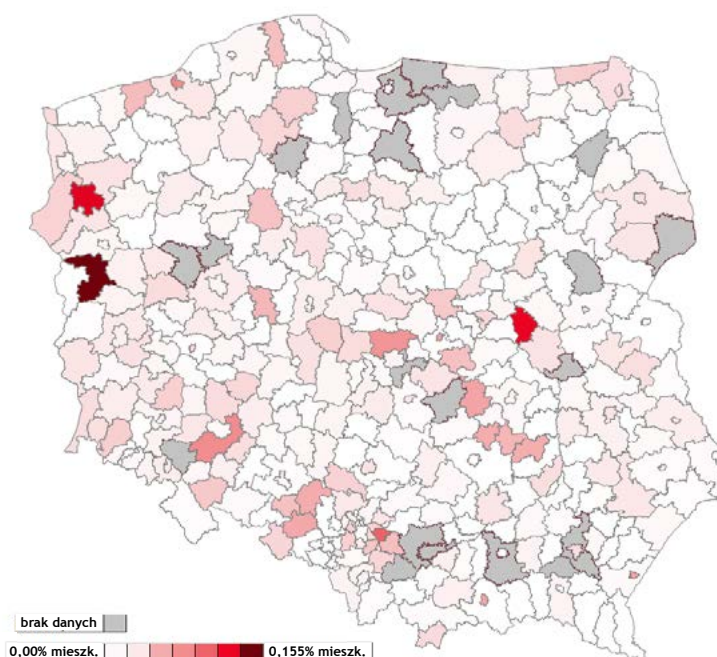
Pomoc procesowa rzeczników w latach 2016-2017 (według województw)

Województwo	Liczba postępowań sądowych, w których uczestniczyli rzecznicy			Liczba pism procesowych, które rzecznicy napisali konsumentom		
	w 2016 roku	w 2017 roku	zmiana	w 2016 roku	w 2017 roku	zmiana
pomorskie	70	0	-94%	567	136	-23%
zachodniopomorskie	70	4	-94%	567	298	-23%
łódzkie	211	50	-74%	422	220	-6%
świętokrzyskie	211	5	-74%	422	177	-6%
dolnośląskie	248	43	-83%	458	339	+6%
lubuskie	248	0	-83%	458	146	+6%
mazowieckie (bez Warszawy)	21	9	+62%	249	335	+76%
Warszawa	21	25	+62%	249	102	+76%
wielkopolskie	16	22	+38%	281	295	+5%
kujawsko-pomorskie	315	56	-82%	208	113	-8%
warmińsko-mazurskie	315	2	-82%	208	78	-8%
śląskie	33	32	+55%	414	461	+44%
opolskie	33	19	+55%	414	134	+44%
lubelskie	40	47	+48%	514	130	-52%
podlaskie	40	12	+48%	514	119	-52%
małopolskie	76	17	-29%	317	182	-17%
podkarpackie	76	37	-29%	317	82	-17%
Razem	1 030	382	-63%	3 430	3 347	-2%

382 procesy na ogólną liczbę 371 rzeczników to wynik, który pokazuje, że pomoc konsumentom na etapie sądowym jest w Polsce wyłącznie iluzoryczna. W dwóch województwach w 2017 roku rzecznicy nie wytoczyli ani jednego powództwa na rzecz konsumentów. W kolejnym prowadzili dwie sprawy, w jeszcze innym - pięć. Na tym tle stosunkowo nieźle prezentują się województwa: łódzkie, dolnośląskie, kujawsko-pomorskie, lubelskie, podkarpackie. Przy czym w przeliczeniu na liczbę mieszkańców najlepsza sytuacja jest w kujawsko-pomorskim, gdzie na pomoc procesową rzecznika może liczyć statystycznie 0,003% ludności, czyli co trzydziestotysięczny mieszkaniec.

W rzeczywistości te liczby to efekt działalności bardzo wąskiej grupy rzeczników: MRK w Poznaniu (8 spraw sądowych), PRK w Poznaniu (8), MRK w Lesznie (5), PRK w Głogowie (6), PRK w Trzebnicy (5), PRK we Wrocławiu (25), MRK w Lublinie (4), PRK w Biłgoraju (17), PRK w Łęczynie (4), PRK w Radzynie (8), PRK w Parczewie (6), PRK w Bielsku Podlaskim (9), PRK w Inowrocławiu (32), PRK w Nakle (21), PRK w Sochaczewie (4), PRK w Lublińcu (23), PRK w Strzelcach Opolskich i Krapkowicach (łącznie 15), PRK w Rawie Mazowieckiej (8), PRK w Tomaszowie Mazowieckim (19), PRK w Zgierzu (19), PRK w Starachowicach (4), MRK w Nowym Sączu (8), PRK w Wieliczce (8), MRK w Przemyśle (17), MRK w Rzeszowie (17), MRK w Warszawie (25). Poza tymi, których wymieniliśmy, jeszcze 36 rzeczników prowadziło w 2017 roku 1-3 sprawy sądowe. Cała reszta, czyli 309 rzeczników (83% wszystkich), nie wytoczyła w 2017 roku żadnego powództwa i nie przystąpiła do żadnego postępowania.

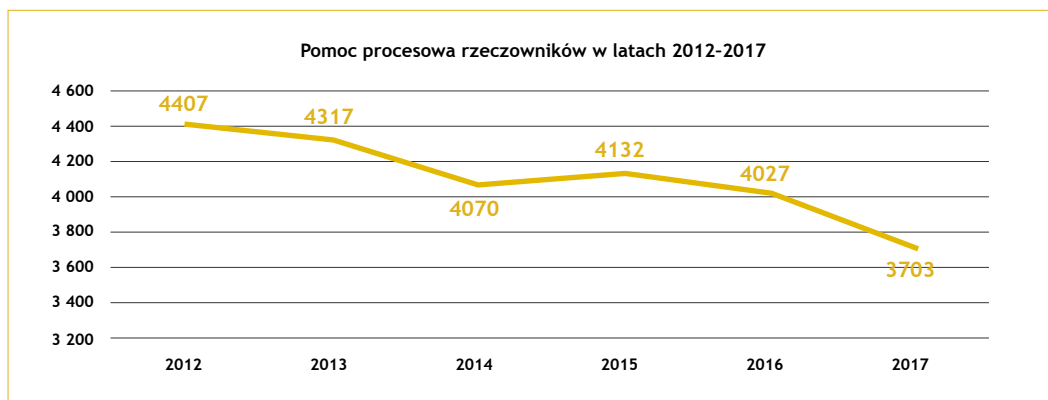
Aktywność sądowa rzeczników w stosunku do liczby mieszkańców (według powiatów), w tym pomoc w sporządzaniu pism procesowych



MRK w Olsztynie w dwóch powództwach grupowych przeciwko bankowi, wszczętych w latach poprzednich, pełni funkcję reprezentanta grupy. Pierwszy pozew dotyczy uznania przez sąd za nieistniejące klauzule umowne odnoszące się do kredytu hipotecznego udzielonego w złotym indeksowanym do franka szwajcarskiego. Drugi pozew dotyczy zwrotu pobranych od konsumentów kwot na pokrycie kosztów ubezpieczenia niskiego wkładu własnego przy zakupie mieszkania z udziałem kredytu hipotecznego. Powództwa są w toku.

Trzeba jednak zaznaczyć, że **wielu rzeczników nie ma spraw, które by się kwalifikowały do postępowań sądowych**. Zupełnie inna jest specyfika małych powiatów, np. przygranicznych, niż dużych miast, w których częściej trafiają się sprawy złożone, o większej wartości przedmiotu sporu (choćby sporów z deweloperami lub z instytucjami finansowymi na tle kredytów hipotecznych lub produktów inwestycyjnych). W mniejszych społecznościach dominują sprawy drobne, przede wszystkim na tle sprzedaży towarów konsumpcyjnych lub usług. W takich sprawach nikła aktywność sądowa rzeczników to efekt niechęci samych konsumentów do kierowania sprawy do rozpoznania przez sąd - braku wiary w sukces postępowania, obaw przed jego długotrwałością.

Poza omówionymi już nielicznymi przypadkami pomocy procesowej świadczonej osobiście, niektórzy rzecznicy piszą konsumentom pisma procesowe, które ci - już we własnym zakresie - wnoszą do sądów. Takie rozwiązanie także może być skuteczne, o ile dany konsument (pod kierownictwem rzecznika) będzie w stanie samodzielnie prowadzić proces. Brak jednak danych na temat tego, jaka jest skuteczność tych pism - ile z nich w ogóle trafiło do sądów, jaki był poziom zaangażowania rzecznika w dalszy tok sprawy, jaki był wynik sprawy sądowej. Ze sprawozdań wynika, że w 2017 roku rzecznicy przygotowali 3 373 takich pism. Można jednak przypuszczać, że duża część z nich to były sprzeciwy od nakazów zapłaty, czyli najczęściej krótkie, proste pisma ograniczające się do podniesienia zarzutów procesowych (np. przedawnienia). W sprawozdaniach z działalności rzeczników w poprzednich latach takie pisma były klasyfikowane, łącznie z bezpośrednim uczestnictwem w procesach, jako działalność sądowa rzeczników. Te dane historyczne odwzorowaliśmy na poniższym wykresie.



Jasno wynika z niego, że nawet, jeśli wziąć pod uwagę pomoc, jaką jest przygotowywanie dla konsumentów pism procesowych, dostępność usługi publicznej spada z roku na rok (w 2017 o 8%). Natomiast na poniższych wykresach widać, że znaczna część pomocy procesowej, jaką rzecznicy świadczą konsumentom, dotyczy umów zawartych poza lokalnym i na odległość. Procentowo stanowią większą część spraw, niż miało to miejsce w przypadku porad (por. s. 33).

Aktywność sądowa rzeczników z podziałem na branże



Pomoc procesowa rzeczników w 2017 roku z podziałem na rodzaj umowy

Wniesione powództwa



Pomoc konsumentom w samodzielnym dochodzeniu roszczeń przed sądami



Natomiast w przypadku branż, w których rzecznicy świadczyli konsumentom pomoc procesową, widać, że ponad połowa sporów powstała na tle usług. To rozbieżność w stosunku do danych dotyczących porad (por. s. 23), które w znacznej większości dotyczyły sprzedaży. Najwięcej spraw sądowych dotyczy usług telekomunikacyjnych. Można przypuszczać, że w dużej części są związane z nieuczciwymi praktykami alternatywnych dostawców usług. W przypadku sprzedaży, jak widać to na wykresach, ze sprawami o niedużej wartości przedmiotu sporu do sądu się po prostu nie chodzi.

3.6. Działania edukacyjno-informacyjne

Obok doraźnej pomocy konsumentom w sporach z przedsiębiorcami ważnym polem działalności rzeczników konsumentów jest edukacja. Jest to wręcz kluczowe zadanie, gdyż prewencja zawsze jest lepsza i efektywniejsza od leczenia objawów. Lepiej wyedukowani konsumenci, którzy znają swoje prawa i potrafią z nich skorzystać, będą w stanie ochronić się przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi i innymi naruszeniami ich interesów. Z kolei wyedukowani przedsiębiorcy będą lepiej orientowali się w przepisach prawa, a przecież znaczna część naruszeń interesów konsumentów bierze się z niewiedzy. Duża część rzeczników ogranicza się do udostępnienia informacji i plakatów w gablotach lub do wyłożenia w swych biurach lub urzędach miasta/powiatu ulotek i broszur (opracowanych przez siebie, organizacje konsumenckie, UOKiK lub inne instytucje państwowe, jak UKE, URE itd.). Niektórzy rzecznicy zamieszczają informacje w odpowiednich zakładkach na stronach urzędów miast lub starostw. Ale wielu prowadzi znacznie bardziej rozwiniętą działalność edukacyjną, wykazując się dużą pomysłowością w doborze metod i środków komunikacji. Niestety często nie dzielą się tymi sukcesami w swych sprawozdaniach, a w konsekwencji nie zostali uwzględnieni w poniższych zestawieniach.

3.6.1. Rzecznicy prowadzą lekcje w szkołach

Istotnym wyzwaniem jest dotarcie z właściwym przekazem do młodzieży szkolnej i akademickiej, która dopiero wkracza na rynek - zarówno w charakterze konsumentów,

jak i przedsiębiorców. Młodzi często padają ofiarą nieuczciwych praktyk przedsiębiorców, np. prowadzących sprzedaż przez internet (problemy z wysyłką, reklamacjami, podróbkami towarów). Tymczasem edukacja konsumencka właściwie nie istnieje w podstawie programowej polskich szkół. W tym zakresie szkolenie młodzieży opiera się więc niemal wyłącznie na działalności rzeczników, nielicznych nauczycieli - pasjonatów i (rzadko) organizacji pozarządowych. Na pracę rzeczników należy w tym kontekście patrzeć jak na inwestycję. Nie tylko dlatego, że wyedukowana młodzież będzie ostrożniejsza i uważniejsza w swych wyborach rynkowych, a w razie sporu konsumenckiego będzie w stanie poradzić sobie samodzielnie. Także dlatego, że dzieci i młodzi przekażą zdobytą wiedzę w swoich domach rodzinnych, tym samym edukując starsze pokolenia.

Do szkół podstawowych rzecznicy zaglądają - niestety - zbyt rzadko. Ze sprawozdań wynika, że kilkoro rzeczników włączyło się w kampanię edukacyjną: „Mój smartfon, mój mały świat - klikam z głową” adresowaną do młodszych uczniów (PRK w Pszczynie, MRK w Siemianowicach Śląskich, MRK w Mysłowicach, PRK w Giżycku, PRK w Piszku, PRK i MRK z Białej Podlaskiej oraz MRK w Zamościu), PRK w Ełku i MRK w Tychach zorganizowali warsztaty dla uczniów szkół podstawowych, a PRK w Opolu Lubelskim wspólnie z Delegaturą Urzędu Komunikacji Elektronicznej uczył dzieci bezpieczeństwa w sieci.

Większość rzeczników skupia się na szkołach ponadgimnazjalnych. Najczęściej tematy konsumenckie są poruszane na lekcjach „podstawy przedsiębiorczości” albo na godzinach wychowawczych. Takie lekcje prowadzi m.in.: PRK w Koszalinie (10 spotkań w trakcie 21 godzin lekcyjnych), PRK w Stargardzie (jedno LO i jeden ZSZ), PRK w Gorlicach (ZSE), MRK w Bydgoszczy, PRK w Gołdapi, PRK w Mogilnie (ZS), PRK w Nidzicy (ZS), PRK w Nakle, PRK w Wodzisławiu Śląskim, MRK w Częstochowie (trzy spotkania), PRK/MRK w Rybniku (ZSE), MRK w Mysłowicach (dwa LO, jeden ZSP), MRK w Koszalinie



(dwa zespoły szkół), MRK w Tychach (16 wykładów w liceach), PRK w Etku (ZS), PRK w Giżycku (LO), PRK w Lipnie (ZST), PRK w Sępólnie Krajeńskim, MRK w Toruniu, PRK w Ostródzie, PRK w Szczytnie (ZS), PRK w Tucholi (ZS), PRK w Strzelcach Opolskich (LO), PRK w Cieszyń (LO), PRK i MRK w Bielsku-Białej (LO i ZS), MRK w Dąbrowie Górniczej (LO), MRK w Zabrze (LO), MRK w Katowicach (LO, technika), PRK w Puławach (ośrodek szkolno-wychowawczy, jeden ZSP), MRK w Siedlcach, PRK w Radomiu i Zwoleń, MRK w Płocku, PRK w Żurominie, PRK w Mławie, MRK w Ostrołęce, PRK w Białobrzegach, PRK w Ciechanowie, PRK w Pruszkowie, PRK w Płońsku, PRK w Bytowie sam nie prowadził lekcji, ale dostarczał nauczycielom treści merytorycznych (opracowywał kazusy i testy dla uczniów). Bardzo ożywioną działalność edukacyjną prowadzi MRK w Szczecinie, której zespół odwiedził liczne szkoły ponadgimnazjalne w mieście. Równie aktywna jest MRK w Sosnowcu (zajęcia w gimnazjach, technikach i LO).

Aby zajęcia były ciekawe dla młodych ludzi, ważny jest nie tylko odpowiedni dobór treści, ale przede wszystkim forma zajęć. Rzecznicy organizują więc warsztaty, które wymagają od uczniów większej interakcji, przygotowują prezentacje i wręczają młodzieży atrakcyjne gadzety, np. naklejki na smartfony, magnesy lub opaski na rękę z numerem infolinii konsumenckiej. Niektórzy rzecznicy, prowadząc działania edukacyjne, opierają się na różnego rodzaju programach opracowanych przez instytucje państwowe i unijne lub organizacje pozarządowe. PRK w Węgrowie brał udział w promocji programu kapitałni.org, MRK w Mysłowicach uczestniczył w Ogólnopolskim Dniu Przedsiębiorczości „Otwarta Firma” (program prowadzony przez Fundację Młodzieżowej Przedsiębiorczości). PRK w Legionowie brał udział w programie Komisji Europejskiej „Consumer Champion”, w ramach którego instytucje konsumenckie w krajach UE współpracują i realizują szkolenia. Niektórzy stosują metody niestandardowe: zamiast przychodzić do szkoły można młodzież zaprosić do siebie - na taki pomysł wpadli PRK w Lubinie i PRK w Nakle, którzy zorganizowali praktyki/zajęcia dla uczniów w swoich biurach. Z kolei PRK w Bytowie był jednym z organizatorów konkursu plastycznego dla uczniów na temat prawa konsumenckiego.

Kilkoro rzeczników prowadzi zajęcia i warsztaty na tematy konsumenckie również w kontekście rozwoju zawodowego, np. w centrach kształcenia zawodowego i ustawicznego lub w ramach spotkań tematycznych (np. targów kariery lub wydarzeń promujących przedsiębiorczość). Takimi działaniami pochwaliли się MRK w Sosnowcu, PRK w Kluczborku i MRK w Mysłowicach.

Godnym naśladowania przykładem działalności edukacyjnej jest praca MRK w Opolu. We współpracy z wydziałem prawa Uniwersytetu Opolskiego oraz Izbą Adwokacką przeprowadził kampanię informacyjną „Świadomy Konsument” adresowaną do seniorów. Prowadził cykl spotkań dla seniorów w 6 Domach Dziennego Pobytu. Przeprowadził też program edukacyjny w liceach ogólnokształcących, technikach, szkołach branżowych, dla uczniów klas drugich lub trzecich. Przyjął (i realizuje) założenie, że w ciągu roku szkolnego odwiedza wszystkie szkoły w mieście.

3.6.2. Konkursy wiedzy konsumenckiej

Jak zainteresować uczniów tematyką konsumencką? Oczywiście organizując konkurs z nagrodami. Takie konkursy odbyły się w 2017 roku w kilku miejscach w Polsce. PRK w Koszalinie pod patronatem starosty przeprowadziła konkurs wiedzy konsumenckiej dla uczniów trzech szkół. W Tczewie odbyła się już VII edycja Powiatowego Konkursu Wiedzy o Ochronie i Prawach Konsumentów zorganizowana przez PRK z tego powiatu. Podobne konkursy zorganizowali w swych powiatach PRK w Giżycku (VI edycja) i PRK w Szczytnie (po raz czwarty); obu tym wydarzeniom patronował Prezes UOKiK.

Największym tego typu wydarzeniem w kraju jest Wielkopolska Olimpiada Wiedzy Konsumenckiej im. Elżbiety Potczyńskiej. W 2017 roku odbyła się po raz trzynasty. Organizuje ją Delegatura UOKiK w Poznaniu oraz Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego, a ciężar przygotowania do niej uczniów spada na rzeczników konsumentów z województwa wielkopolskiego. W 2017 roku w olimpiadzie wzięło udział ponad 500 uczniów szkół ponadgimnazjalnych z 16 powiatów. Do finału awansowało 48 uczniów, a wśród dziesięciorga laureatów aż połowa reprezentowała Konin i powiat koniński, co jest niewątpliwie wielkim sukcesem rzeczników z tego miasta i powiatu.

3.6.3. Spotkania edukacyjne dla seniorów

Drugą grupą, do której rzecznicy często kierują działania edukacyjne, są seniorzy. Z racji wieku, stanu zdrowia i cech charakteru osoby starsze często mają trudności z prawidłową oceną ofert, jakie przedstawiają im przedsiębiorcy. Są też szczególnie narażeni na nieuczciwe praktyki rynkowe. Dlatego wielu rzeczników stara się dotrzeć do seniorów z wykładami i prelekcjami. Są wśród nich m.in.: PRK w Stargardzie, PRK w Gorlicach, MRK w Jaworznie, MRK w Siemianowicach Śląskich, PRK i MRK w Bielsku-Białej, MRK w Częstochowie, MRK w Koszalinie, PRK w Wodzisławiu Śląskim, MRK w Łodzi, PRK w Bartoszycach, PRK w Brodnicy, PRK w Sępólnie Krajeńskim, MRK w Jaworznie, MRK w Jastrzębiu-Zdroju, PRK i MRK w Rybniku, PRK w Strzelcach Opolskich, MRK w Elblągu, PRK w Olecku, MRK w Olsztynie, PRK w Pisz, MRK w Toruniu, PRK w Pułtusk, MRK w Katowicach, MRK w Szczecinie, PRK w Starachowicach, PRK w Tomaszowie Mazowieckim, PRK w Brzezinach, PRK w Namysłowie, PRK w Legionowie, PRK w Pułtusk, PRK w Oleśnie, PRK w Prudniku, PRK w Opolu Lubelskim, PRK w Kraśniku (we współpracy z UKE). Spotkania odbywają się najczęściej w klubach seniora, na uniwersytetach trzeciego wieku, w zespołach opiekuńczych, domach pomocy społecznej, bibliotekach, ośrodkach pomocy społecznej, centrach integracji międzypokoleniowej.

Bardzo istotne jest dotarcie do odbiorców nie tylko w miastach powiatowych, ale też w mniejszych miejscowościach; niestety tylko niektórzy rzecznicy (np. PRK w Tczewie, PRK w Kluczborku, PRK w Nysie, PRK w Bełchatowie, PRK w Tucholi) wyjeżdżają z wykładami poza miasto. Niektórzy rzecznicy angażują się jeszcze w inne działania dotyczące seniorów, np. MRK w Mysłowicach, który brał udział w sesji rady seniorów, MRK w Szczecinie wspierała kampanię informacyjną organizowaną przez URE a skierowaną do seniorów w małych miastach, gminach, powiatach, zaś PRK w Kielcach i PRK w Końskich uczestniczyli w konferencjach mających na celu poprawę sytuacji seniorów.

3.6.4. Działalność w mediach

Rozpowszechnianie wiedzy o prawie konsumenckim podczas spotkań z młodzieżą i konsumentami jest ważne, ale z oczywistych względów ma ograniczony zasięg. Dlatego jest bardzo istotne, aby rzecznicy poruszali tematy konsumenckie w mediach lokalnych. Kiloro rzeczników regularnie prowadzi taką działalność.

PRK i MRK w Bielsku-Białej publikuje artykuły tematyczne m.in. w „Kronice Beskidzkiej” i magazynie „Mój Powiat”. PRK w Kluczborku od 8 lat ma zarezerwowaną szpalnę w lokalnym periodyku „Spiker” - w 2017 roku opublikował w nim 18 artykułów. Wielu rzeczników z mniejszą lub większą częstotliwością publikuje artykuły lub porady w bezpłatnych informatorach powiatowych (PRK w Świdwinie, PRK w Giżycku, PRK w Brzegu, PRK w Krapkowicach, PRK w Będzinie, PRK w Wodzisławiu Śląskim, MRK w Chorzowie, PRK w Zawierciu, MRK w Sosnowcu, MRK w Jastrzębiu-Zdroju, PRK w Gołdapi, MRK w Jaworznie, MRK w Zabrze, PRK w Nidzicy, MRK w Tychach, PRK w Namysłowie, PRK w Strzelcach Opolskich). O stałej lub sporadycznej współpracy z lokalnymi mediami informowali również rzecznicy z Mysłowic, Łowicza, Pabianic, Radomska, Tomaszowa Mazowieckiego, Wielunia, Kielc (zarówno MRK, jak i PRK), Buska Zdroju, Opatowa, Ostrowca Świętokrzyskiego, Pińczowa, ze Skarżyska Kamiennej, Starachowic, z Chełmna, Kętrzyna, Inowrocławia, Rypina, Tucholi, Brodnicy, Golubia-Dobrzynia, Lipna, Nakła, Siedlec (zarówno MRK, jak i PRK), Radomia i Zwoleń (PRK), Ostrołęki (PRK), Żuromina, Grodziska Mazowieckiego i Kozienic.

Rzecznicy udzielają wywiadów w lokalnych stacjach radiowych i telewizyjnych (np. MRK w Chorzowie, MRK w Zabrze, MRK w Częstochowie, PRK i MRK w Rybniku, MRK w Katowicach, MRK w Tychach, PRK w Opolu, PRK w Strzelcach Opolskich, PRK w Bydgoszczy, PRK w Elku, MRK w Toruniu, MRK w Olsztynie, PRK w Ostródzie, PRK we Włocławku). W przypadku niektórych rzeczników wiemy, że byli częstymi gośćmi w programach i audycjach (także na żywo) poświęconych sprawom konsumenckim, ale w większości przypadków brakuje nam informacji, czy były to faktycznie wywiady lub udział w programach, czy tylko krótkie wypowiedzi („setki”). Licznych wypowiedzi dla prasy, radia i telewizji udzielała też MRK w Łodzi.

Najbardziej medialnymi rzecznikami w kraju są najprawdopodobniej:

- MRK w Szczecinie, która w 2017 roku współpracowała m.in. z Telewizją Polską, Telewizją Pomorza, TVN, TVN Turbo, Polsatem, Polsat News, Polskim Radiem Szczecin, Radiem Złote Przeboje, Radiem Plus, radiami: ESKA, ZET, RMF FM, WaWa. Publikowała teksty lub udzielała wywiadów w „Kurierze Szczecińskim”, „Głosie Szczecińskim”, „Gazecie Wyborczej”, „Dzienniku Gazecie Prawnej”, „Rzeczpospolitej”, „Naszym Mieście”, „Panoramie 7”, „Chwili dla Ciebie”, „Twoim Imperium”, „Poradniku Domowym” i w portalu SZCZECIN Non Stop.
- MRK w Gorzowie Wielkopolskim, który regularnie uczestniczył w audycjach w Radiu Gorzów, Radiu Zachód, Esce, GO, RMF Maxx oraz w programach TVP3 Gorzów Wlkp. i Telewizji Teletop. Za pośrednictwem tych i innych mediów wielokrotnie ostrzegał mieszkańców miasta przed nieuczciwymi działaniami firm. Rzecznik pisał też co miesiąc artykuły do „Gorzowskich Wiadomości Samorządowych”, a poza tym do „Gazety Wyborczej” i „Gazety Lubuskiej”.

3.6.5. Niestandardowe kanały docierania do konsumentów

Skuteczne dotarcie do grupy docelowej wymaga odpowiednich metod komunikacyjnych. Czasami rzecznicy, aby udzielać porad konsumentom, wychodzą z biur. Przykładowo MRK w Krakowie prowadził dodatkowe dyżury prawne w siedzibach krakowskich rad i zarządów dzielnic - w 2017 roku odbyło się 36 takich dyżurów. Comiesięczne dyżury w Urzędzie Miasta w Czechowicach-Dziedzicach pełnił także PRK i MRK w Bielsku-Białej. Natomiast MRK w Dąbrowie Górniczej raz w miesiącu pełnił stały dyżur na stoisku Miejskiego Centrum Informacyjnego w jednym z centrów handlowych. Także w warszawskich centrach handlowych można regularnie spotykać pracowników zespołu MRK ze stolicy.

Niektórzy rzecznicy wykazują się dużą inwencją i niestandardowym podejściem, by dotrzeć do konsumentów. Przykładowo PRK w Stargardzie korzysta z pośrednictwa wspólnot mieszkaniowych, spółdzielni mieszkaniowych i zarządców nieruchomości, by wywieszać na klatkach schodowych informacje o zagrożeniach dla osób starszych. PRK w Ełku przekazał do wywieszenia w sołectwach plakaty skierowane do seniorów. Z kolei MRK w Sosnowcu poprosiła o pomoc sosnowieckie parafie - w ramach ogłoszeń duszpasterskich kilkakrotnie odczytywano porady dla ostrożnych konsumentów. W parafialnych klubach seniora spotkania prowadzili też PRK w Pszczynie i PRK w Raciborzu.

Do młodzieży natomiast można docierać przez media społecznościowe. MRK w Opolu, PRK w Gorzowie Wielkopolskim, PRK w Tomaszowie Mazowieckim i PRK w Radomsku prowadzili w 2017 roku profile na Facebooku, zaś MRK w Płocku pełnił dyżur konsumencki na profilu urzędu miasta.



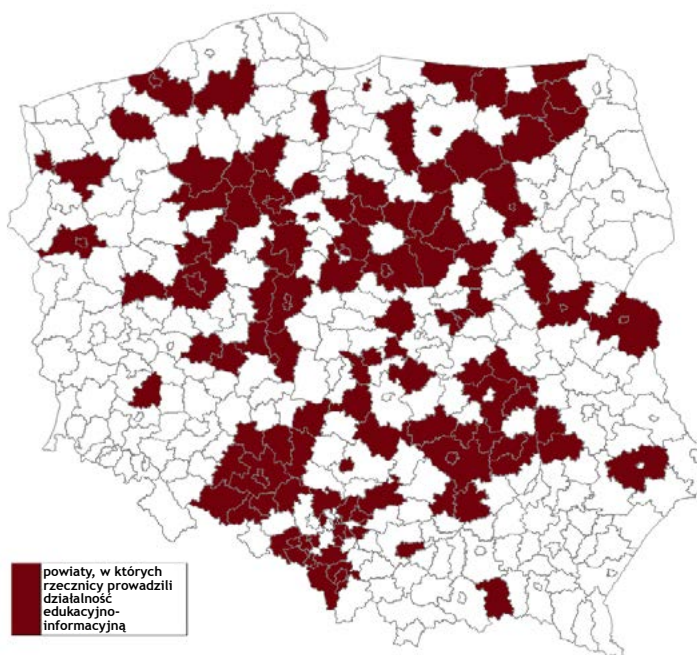
3.6.6. Działania adresowane do przedsiębiorców

Jakkolwiek świadczenie poradnictwa czy pomaganie przedsiębiorcom z pewnością nie jest zadaniem rzeczników konsumentów, to jednak rzecznicy znakomicie rozumieją, że większa świadomość przedsiębiorców i ich wrażliwość na problemy konsumentów jest kluczem do lepszej pozycji konsumentów na rynku. Dlatego niekiedy angażują się w działania edukacyjno-informacyjne skierowane do przedsiębiorców. Przykładowo rzecznicy z Jastrzębia-Zdroju, Jaworzna, Tarnowskich Gór, Bydgoszczy, Elbląga, Ełku, Golubia-Dobrzynia, Giżycka, Nakła i Olecka doradzali przedsiębiorcom w kwestiach dotyczących prawa konsumenckiego i udostępniali im poradniki i inne materiały. Także MRK w Szczecinie udzielała pomocy prawnej i szkoliła przedsiębiorców, między innymi prowadziła szkolenia dla sieci supermarketów budowlanych. Wielu rzeczników uczestniczyło w debatach lub innych wydarzeniach promujących przedsiębiorczość. Trzeba tu także wspomnieć o współpracy z UOKiK przy przyznawaniu nagród w konkursie „Amicus consumentium”, promującym prokonsumenckie postawy, w tym polubowne rozwiązywanie sporów. To m.in. rzecznicy konsumentów nominowali przedsiębiorców w konkursie.

3.6.7. Podsumowanie

Pomimo zaangażowania wielu rzeczników w działalność edukacyjną na mapie widać wyraźnie, że w przeważającej części kraju takich działań nie ma w ogóle.

Działalność edukacyjna rzeczników w powiatach



3.7. Podejmowanie działań wynikających z innych przepisów prawa

Prawo rzecznika do żądania od przedsiębiorców informacji i wyjaśnień uzupełnia i wzmacnia sankcja karna²⁵. 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. W 2017 roku rzecznicy wystąpili z takim żądaniem zaledwie **283 razy**. Jak widać na powyższym wykresie, tendencja spadkowa dotycząca korzystania z tego uprawnienia przez rzeczników trwa od lat, a liczba wniosków w stosunku do ubiegłego roku gwałtownie spadła.



Niezależnie od tego rzecznicy mogą być oskarżycielami publicznymi w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów (art. 42 ust. 3 u.o.k.k.). Ten przepis umożliwia każdemu rzecznikowi samodzielne podejmowanie interwencji prawnokarnej w przypadku każdego wykroczenia na szkodę konsumentów. A warto przypomnieć, że takie wykroczenia ustawodawca stypizował m.in. w ustawie o kredycie konsumenckim, ustawie o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym i 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. UOKiK nie ma żadnej informacji, aby w 2017 roku którykolwiek rzecznik w kraju rzeczywiście z tego uprawnienia skorzystał.

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

4. Koszty działalności rzeczników

Wspomnieliśmy już w rozdziale „Metodologia”, że dane o kosztach ochrony konsumentów w powiatach są niepełne, niespójne i 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 277 powiatów (72,9%). Najpełniejsze pochodzą z województwa świętokrzyskiego, gdzie tylko jeden rzecznik nie przekazał informacji, o które prosiliśmy, a rzecznicy/starości z pozostałych powiatów (92,8%) je przekazali. Nieco niższa responsywność była w kujawsko-pomorskim (20 odpowiedzi na 23 powiaty, tj. 86,9%) i na Mazowszu (33 na 41 powiatów, tj. 80,4%). Najbardziej niepełne dane mamy z Dolnego (9 na 28 powiatów, tj. 32,1%) i Górnego Śląska (12 na 34 powiaty, tj. 35,3%).

Rozpiętość kwot deklarowanych przez samorządy jest ogromna. Najniższe wartości podali rzecznicy/starości z powiatu wysokomazowieckiego (1000 zł), radziejowskiego (1500 zł) i sokólskiego (3000 zł). Te dane wydają się niewiarygodne, biorąc pod uwagę chociażby same koszty pracy. Niewykluczone, że rzecznicy podawali koszty miesięczne, a nie budżet roczny. Najwięcej na ochronę konsumentów w 2017 roku wydała - oczywiście - **Warszawa** - prawie **1800 tys. zł**. Na drugim miejscu jest **Kraków** - **710 tys. zł**, na trzecim **Łódź** - **386 tys. zł**. Jeszcze raz musimy jednak zaznaczyć, że są to dane niekompletne, brakuje nam chociażby informacji z Poznania, Gdańska czy Wrocławia.

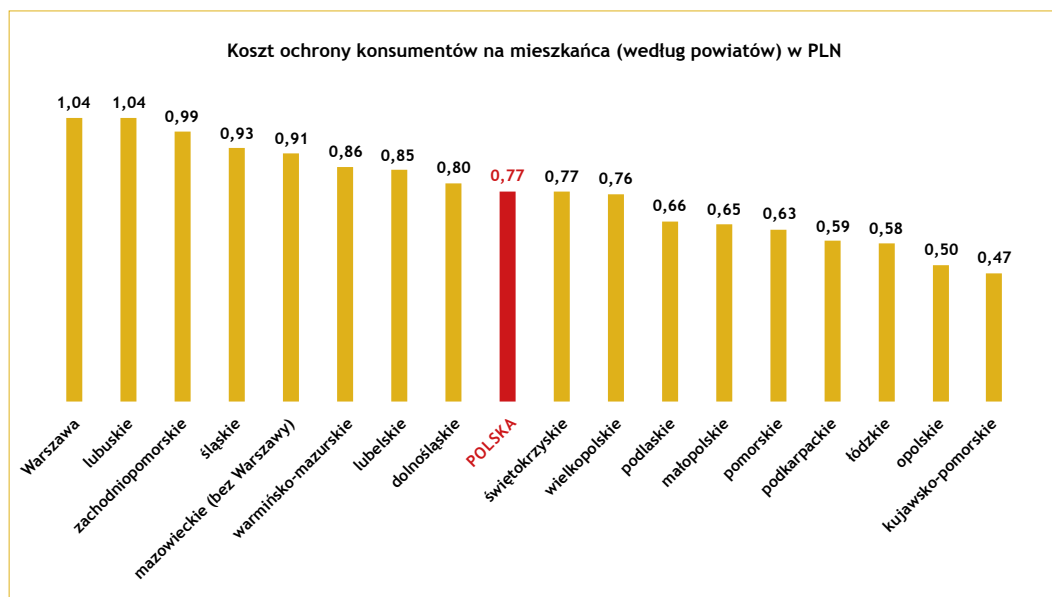
Jeśli porównamy zadeklarowane wydatki z liczbą mieszkańców, niekwestionowanym liderem jest **Konin (3,36 zł na mieszkańca)**. O kilkadziesiąt procent mniej wydają na ochronę konsumentów miasta: **Piekary Śląskie (2,37 zł)**, **Tarnów i Gorzów Wielkopolski (2,01 zł na mieszkańca)**. Na drugim końcu tabeli są wymienione już wyżej powiaty: wysokomazowiecki (1 grosz na mieszkańca), sokólski, malborski i radziejowski (po 4 gr), a oprócz nich także powiaty: toruński (4 gr), lipnowski (5 gr), chojnicki (6 gr), średzki (9 gr).

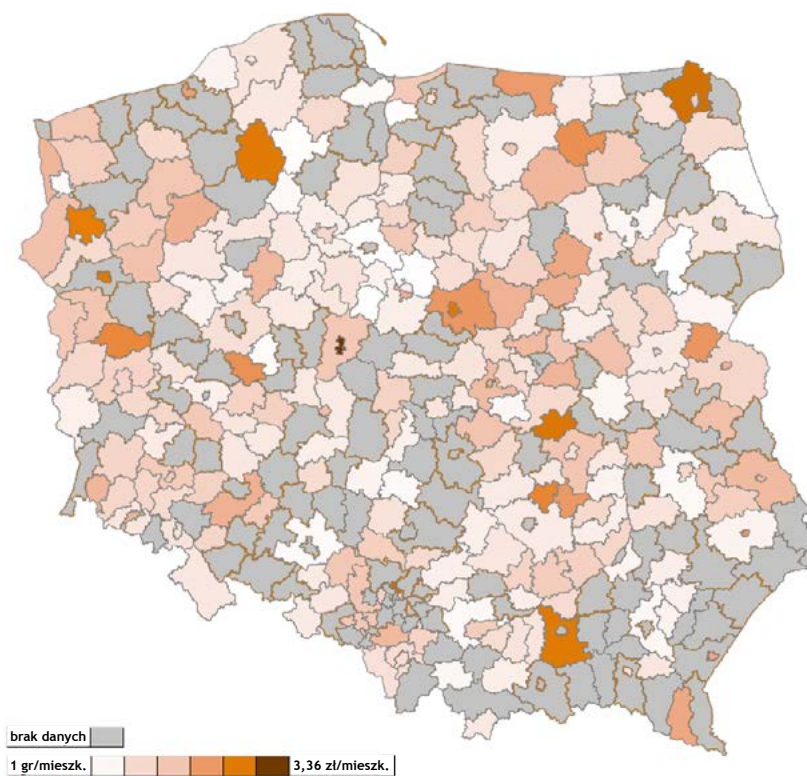
Średnią dla całej Polski i poszczególnych województw obrazuje poniższy wykres (przy wyliczeniach uwzględniono oczywiście tylko ludność tych powiatów, które przekazały informacje). W związku z tym wyniki dla poszczególnych województw są tym bardziej wiarygodne, im pełniejsze dane dostaliśmy z powiatów. Ponieważ, jak już wspomnieliśmy, rozbieżności w responsywności były bardzo duże, to na podstawie tego zestawienia nie należy wyciągać daleko idących wniosków co do poziomu ochrony konsumentów w poszczególnych regionach. Tym bardziej, że zaskakująco wysoko uplasowały się w nim regiony, w których - jak wskazują dane przytoczone w częściach 2 i 3 sprawozdania - dostępność dla konsumentów, liczba porad i wystąpień do przedsiębiorców oraz pomoc sądowa dla konsumentów wypadają zdecydowanie gorzej niż w innych.

Tak ogromna rozpiętość pomiędzy wydatkami poszczególnych powiatów (która sięga w skrajnych przypadkach tysięcy, a nawet kilkadziesiąt 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.

Nie jest jednak niczym zaskakującym, że większe środki przeznaczone na ochronę konsumentów przynoszą efekty w postaci większej dostępności pomocy dla mieszkańców powiatu w ich sporach z przedsiębiorcami. Przykładowo **Tarnów**, który statystycznie inwestuje 2,01 zł na każdego mieszkańca w pracę biura rzecznika (poza rzecznikiem zatrudnia trzy osoby), ma najwyższy w Polsce wskaźnik dostępności usług rzecznika, patrząc na poradnictwo konsumenckie (por. s. 14), jeden z najwyższych wyników, patrząc na wystąpienia do przedsiębiorców (statystycznie co dwusetny mieszkaniec miasta skorzystał z tej formy pomocy rzecznika). Nie dziwi, że MRK w **Gorzowie** prowadzi liczne prelekcje dla seniorów, ucząc ich, jak chronić się przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi, a oprócz tego może sobie pozwolić na ożywioną działalność medialną (patrz 3.6.4.). Innym przykładem, który warto przytoczyć, jest **powiat wrocławski** (wydatki na ochronę konsumentów: 1,34 zł na mieszkańca). W 2017 roku rzecznik i dwójce pracowników jego biura udzielili 4,5 tys. porad (statystycznie skorzystał z nich co 30. mieszkaniec powiatu) i prowadzili najwięcej w kraju procesów sądowych na rzecz konsumentów (por. s. 46).





5. Wnioski

5.1. Wnioski dotyczące sprawozdań z działalności rzeczników konsumentów

Wprowadzenie nowych zasad sprawozdawczości zostało źle przyjęte przez część środowiska rzeczników. Wielu obawiało się, że przybędzie im obowiązków, pracy administracyjnej, zwłaszcza że w poszczególnych starostwach są stosowane różne systemy kancelaryjne i niektórzy rzecznicy muszą prowadzić podwójną sprawozdawczość. W tym zakresie obawy rzeczników były więc w pełni zrozumiałe. W praktyce, jedyne co się zmieniło, to konieczność prowadzenia sprawozdawczości na bieżąco. Wiemy zresztą o podejściu racjonalizatorskim - przykładowo MRK z Gorzowa Wielkopolskiego zamieścił tabele w chmurze i wszyscy pracownicy jego biura mogą uzupełniać ją niezależnie i w czasie rzeczywistym.

Na szczęście w większości przypadków obawy rzeczników okazały się nieuzasadnione. Znaczna większość dostosowała się do nowych reguł i terminowo dopełniła swego ustawowego obowiązku przekazania do UOKiK sprawozdania z działalności w wymaganym formacie. Poważnym wyzwaniem pozostają sprawozdania nieprecyzyjne i zawierające niekompletne dane. Ich ujednolicenie do celów sporządzenia tego sprawozdania zbiorczego było niejednokrotnie niemożliwe.

Wyzwaniem systemowym na przyszłość jest jak najszybsze doprowadzenie do sytuacji, w której wszyscy rzecznicy będą raportować według jednakowego formatu. Tylko wtedy będzie możliwość rzetelnego analizowania danych, co jest kluczowe w kontekście planowanych zmian legislacyjnych. Do końca marca rzecznicy powinni przekazać sprawozdania za 2018 rok - wówczas dowiemy się, czy nowy wzór tabel do zbierania danych się upowszechnił. Docelowo byłoby wysoce wskazane udostępnienie wszystkim rzecznikom w kraju narzędzia informatycznego, dzięki któremu raportowanie odbywałoby się na bieżąco. Dostęp do najnowszych danych o skargach konsumenckich pozwoliłby nam reagować szybciej i efektywniej na problemy pojawiające się na rynku, a samym rzecznikom - na lepszą wymianę wiedzy, która z kolei umożliwiłaby współdziałanie. Z rozmów z rzecznikami wynika, że dostrzegają oni zalety takiego rozwiązania, oczekują przy tym, że ułatwi ono, a nie utrudni, sprawozdawczość. Rozpoczęliśmy już prace, które mają doprowadzić do stworzenia takiego narzędzia w perspektywie kilku lub kilkunastu miesięcy. Przygotowaliśmy natomiast i zamieściliśmy na stronie internetowej UOKiK rozszerzony wzór opisowej części sprawozdania rzeczników. Zamieściliśmy w nim szereg pytań pomocniczych. Jeśli, sporządzając sprawozdania za 2018 rok rzecznicy udzielą na nie pogłębionych odpowiedzi, obraz działań systemu będzie pełniejszy.

Ze środowiska rzeczników płyną również postulaty modyfikacji klasyfikacji. Powtarza się zwłaszcza kwestia usług windykacyjnych, które obecnie nie są wyodrębnione jako osobna kategoria, a stanowią istotną część problemów, z którymi borykają się konsumenci i rzecznicy. Trzeba jednak pamiętać, że klasyfikacja jest jednolita dla całej UE, a w związku z tym jej zmiana lub uzupełnienie jest dość skomplikowanym procesem.

5.2. Wnioski rzeczników konsumentów dotyczące polepszenia standardów ochrony konsumentów

Głównym postulatem powtarzającym się w sprawozdaniach rzeczników jest podnoszenie świadomości prawnej społeczeństwa. Rzecznicy postulują wprowadzenie do szkół zagadnień dotyczących ochrony praw konsumentów, prowadzenie kampanii edukacyjnych w mediach, opracowywanie i dystrybucję materiałów informacyjnych (jako instytucję, która powinna podjąć się tego zadania najczęściej wskazują UOKiK). Podkreślają zwłaszcza potrzebę edukowania seniorów o prawach konsumenta na rynku telekomunikacyjnym i energetycznym.

Wyraźnie widać, że te postulaty wynikają z poważnego problemu rynkowego, z którym rzecznicy na co dzień się stykają, czyli z nieuczciwymi praktykami rynkowymi, do jakich dochodzi przy sprzedaży poza lokalem przedsiębiorstwa.

Z tego samego wynika szereg postulatów legislacyjnych, dotyczących zawierania umów na rynku energetycznym i telekomunikacyjnym. Poza propozycjami bardzo ogólnikowymi („wprowadzenie regulacji zapobiegających wprowadzaniu w błąd konsumentów” lub „konieczność wprowadzenia przepisów chroniących osoby starsze”) pojawiają się też konkretne. Rzecznicy postulują przykładowo:

- by to na konsumenta przenieść obowiązek powiadomienia dotychczasowego dostawcy usługi o rozwiązaniu z nim umowy albo by termin na odstąpienie od nowej umowy liczyć od dnia, w którym dotychczasowy dostawca potwierdzi konsumentowi, że stara umowa została wypowiedziana;
- by uniemożliwić sprzedaż na rynku energetycznym przy wykorzystaniu firm zewnętrznych, a nawet by w ogóle wyłączyć możliwość sprzedaży usług energetycznych poza lokalem i na odległość;
- by umożliwić odstąpienie od umowy zawartej na odległość lub poza lokalem przedsiębiorstwa w przypadku usług medycznych.

Rzecznicy zwracają przy tym uwagę, że organy ścigania nie podejmują wystarczająco zdecydowanych działań, by odzyskać podstępnie wyłudzone pieniądze.

Rzecznicy widzą konieczność wzmocnienia ochrony konsumentów na rynku energetycznym także metodami administracyjnymi, poprzez ostrzejsze wymogi co do tworzenia spółek i uzyskania koncesji na sprzedaż energii oraz większy nadzór URE nad rynkiem energii.

Od lat powtarza się też postulat, aby w przepisach określić minimalną wielkość czcionki, którą powinny być pisane umowy, regulaminy i inne wzorce umów.

Inna grupa propozycji wiąże się ze składaniem reklamacji z tytułu rękojmi lub gwarancji. Rzecznicy proponują np.:

- ujednolicenie stosowanego przez przedsiębiorców formularza reklamacyjnego, tak by konsument mógł świadomie i prawidłowo formułować swoje oczekiwania wobec sprzedawcy;
- przyznanie Inspekcji Handlowej szerszych uprawnień, które pozwoliłyby jej kontrolować, jak przedsiębiorcy prowadzą procedury reklamacyjne;

- wprowadzenie przepisów, które by wymagały wstrzymania działań windykacyjnych i naliczania odsetek w okresie rozpatrywania reklamacji;
- oderwanie składania reklamacji dotyczącej sprzedaży energii elektrycznej od konieczności zapłaty kwestionowanej faktury;
- ustalenie maksymalnego terminu na naprawę towaru przez serwis w przypadku reklamacji z tytułu gwarancji.

Rzecznicy dostrzegają też problemy z egzekucją praw konsumentów i w związku z tym proponują np.:

- popularyzację sądów polubownych;
- zobowiązanie przedsiębiorców do obowiązku przeprowadzenia mediacji przed skierowaniem sprawy na drogę postępowania sądowego;
- wprowadzenie domniemania zgody przedsiębiorcy na procedurę ADR;
- zmiany właściwości miejscowej sądów polubownych na sąd właściwy dla miejsca zamieszkania konsumenta;
- utworzenie wyspecjalizowanych sądów konsumenckich.

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

W sprawozdaniach rzeczników od lat pojawiają się te same postulaty dotyczące funkcjonowania instytucji rzecznika: zarówno w ujęciu instytucjonalnym, jak i praktycznym.

Odnosnie do tej pierwszej kwestii proponowali m.in.:

- ustawowe określenie terminu, w którym przedsiębiorca jest zobowiązany udzielić rzecznikowi odpowiedzi na wezwanie;
- umożliwienie rzecznikowi bezpośredniego kierowania do sądu wniosku o nałożenie grzywny na przedsiębiorcę, który tej odpowiedzi w terminie nie udzieli (obecnie musi korzystać z pośrednictwa policji lub starosty);
- wyposażenie rzeczników w prawo żądania od banków informacji objętych tajemnicą bankową;
- umożliwienie rzecznikom nieodpłatnego korzystania z opinii rzeczoznawców lub obniżenie kosztów takich opinii;
- wprowadzenie przepisów, które by umożliwiały rzecznikowi upoważnienie pracownika biura do wykonywania jego obowiązków w razie nieobecności;
- wyłączenie spod właściwości rzeczników spraw, którymi zajmują się już inne instytucje (jak Rzecznik Finansowy lub Rzecznik Praw Pacjenta).

Natomiast w drugiej zgłaszali m.in. potrzebę:

- zwiększenia środków na działanie rzeczników (m.in. z budżetu centralnego);

- wsparcia etatowego oraz zwiększenia wymiaru pracy rzeczników oraz niełączenia pracy na stanowisku rzecznika z innymi zadaniami;
- wprowadzenia obowiązku utworzenia biura rzecznika w przypadku miasta lub powiatu z liczbą mieszkańców powyżej 100 tys. (obecnie jest to fakultatywne);
- podnoszenia kwalifikacji zawodowych (a więc zapotrzebowanie na większą liczbę szkoleń, seminariów i spotkań dla rzeczników; przy czym rzecznicy powszechnie podkreślają, że powinny to być szkolenia nieodpłatne i nie tylko w Warszawie, lecz w całym kraju, by umożliwić jak najszerszy udział);
- utworzenia platformy internetowej do wymiany informacji i know-how między rzecznikami;
- dalszej współpracy z UOKiK, Inspekcją Handlową oraz organizacjami konsumenckimi (zwykle bez konkretnych propozycji);
- wyposażenia rzeczników w ulotki i inne materiały, w szczególności edukacyjne;
- stworzenia bazy orzecznictwa sądów w sprawach konsumenckich,
- określenia minimalnej wartości przedmiotu sporu, która byłaby wymagana do podjęcia interwencji przez rzecznika;
- popularyzowania instytucji rzecznika konsumentów w mediach;
- wprowadzenia ubezpieczenia OC dla rzeczników.

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 Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów. Trzeba jednak podkreślić, że wiele spośród wymienionych tu kwestii zależy wyłącznie od samych samorządów, a także tego, jak dany rzecznik korzysta ze swoich uprawnień.

5.4. Wnioski UOKiK

Polska jest jedynym krajem w UE, w którym istnieją lokalne sformalizowane instytucje, które pomagają konsumentom w dochodzeniu ich praw. W większości innych krajów taką rolę pełni albo ośrodek centralny (ewentualnie ze strukturami pomocniczymi), albo rozproszone, niesformalizowane struktury organizacji pozarządowych. Taka sieć instytucji przy zapewnieniu odpowiedniej współpracy między nimi daje nie tylko duże możliwości pomocy indywidualnym konsumentom, ale też szybkiego informowania o zagrożeniach i reagowania na nie. System ochrony konsumentów powinien opierać się na rzecznikach konsumentów - wyposażonych w odpowiedni zasób kompetencji i sprawnie z nich korzystających.

Jest w Polsce wielu rzeczników, którzy bardzo dobrze realizują swą misję. Pomagając konsumentom w prowadzeniu spraw sądowych, przyczyniają się do rozwoju orzecznictwa w sprawach konsumenckich. Nierzadko przecierają szlaki; podejmują trudne sprawy, które w przeciwnym razie mogłyby nigdy nie trafić na wokandę (na przykład wnosząc pozwy zbiorowe, co pozwala ograniczyć przeszkodę w dochodzeniu praw, jaką są wysokie koszty wpisu sądowego). Inni rzecznicy z kolei znaleźli dla siebie niszę gdzie indziej - realizują

się na polu edukacji (w tym za pośrednictwem mediów), co jest szczególnie istotne, jeśli wziąć pod uwagę, że podstawa programowa w polskich szkołach nie obejmuje obecnie zagadnień konsumenckich.

Spółeczeństwo, a wraz z nim instytucje i prawo ewoluują. Zapotrzebowanie na usługę publiczną, jaką jest pomoc konsumentom, także się zmienia. Coraz więcej konsumentów jest w stanie samodzielnie znaleźć odpowiedź na nurtujące ich pytania i poradzić sobie z prostymi sporami konsumenckimi. Przedsiębiorcy w coraz większym stopniu szanują prawa konsumentów. Instytucji, które świadczą pomoc konsumentom, zwłaszcza na podstawowym poziomie (tj. udzielają im porad), jest w Polsce już co najmniej kilka. W rezultacie spada zapotrzebowanie na porady rzeczników w prostych sprawach; wzrasta natomiast na pomoc w sprawach bardziej skomplikowanych, które wymagają od rzecznika większej wiedzy i zaangażowania, a także skorzystania z uprawnień interwencyjnych lub procesowych.

To sprawozdanie - podobnie jak ubiegłoroczne - pokazuje, jak duże jest zapotrzebowanie na usługi rzeczników konsumentów, a zarazem jak bardzo niewykorzystany jest potencjał instytucji rzecznika. Uwidacznia pewne niedoskonałości i braki instytucjonalne i legislacyjne, ale przede wszystkim pokazuje, że niezależnie od przepisów rzecznicy nie mogą efektywnie wykorzystywać swych możliwości ustawowych. W rezultacie realizacja zadania własnego „ochrona konsumentów” przez samorządy powiatowe jest w większości przypadków na niskim poziomie. Wnioski zarysowane w ubiegłym roku po analizie stosunkowo niewielkiej liczby danych, do których mieliśmy wówczas dostęp, zostały teraz uwypuklone. Dzięki nowym metodom sprawozdawczości, większej liczbie danych i ich pogłębionej analizie UOKiK doszedł do następujących konkluzji.

- **Potrzeba przeformułowania zadań i priorytetów** rzeczników, gdyż większość powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów skupia się na poradnictwie (osobistym, telefonicznym, rzadziej - pisemnym) kosztem innych (ważniejszych, bardziej adekwatnych, skuteczniejszych) form pomocy konsumentom (np. interwencji, działań procesowych). Do UOKiK często trafiają skargi na rzeczników, którzy twierdzą, że ich możliwości działania w danej sprawie zakończyły się po tym, jak przedsiębiorca nie uwzględnił interwencji rzecznika. W rzeczywistości rzecznicy dysponują całą gamą środków, z jakich mogliby (i powinni) skorzystać, by doprowadzić do rozstrzygnięcia sporu konsumenckiego.
- **Potrzeba lepszego zarządzania zasobami** w systemie ochrony konsumentów. Na zadania rzeczników należy patrzeć w kontekście całego systemu ochrony konsumentów indywidualnych, w którym każdy element ma swoje miejsce. Proste poradnictwo zapewniają infolinia konsumencka oraz e-porady, do których można wysłać skany dokumentów i uzyskać pomoc. Natomiast rolę rzeczników powinno być udzielanie porad w przypadkach skomplikowanych, w których konieczna jest analiza dokumentów i może zajść konieczność dalszej pomocy konsumentowi, np. poprzez udział w procesie. Rzecznicy powinni podejmować sprawy doniesłe społecznie, które mogą mieć znaczenie dla interesu publicznego. Tymczasem rzecznicy angażują ogromne zasoby w zadania, którymi mogłyby się zajmować inne instytucje. W efekcie zasoby systemu są wykorzystane nieefektywnie, a konsument jest często pozostawiony bez pomocy albo otrzymuje ją tylko na bardzo podstawowym poziomie.
- **Efektywność zarządzania zasobami** wymaga stymulowania aktywności konsumentów w samodzielnym dochodzeniu roszczeń. Pomoc rzecznika należy się

tym konsumentom, którzy jej rzeczywiście potrzebują. Należy więc stymulować aktywność konsumentów w samodzielnym dochodzeniu roszczeń. Przeciętny konsument nie powinien dziś mieć problemu ze znalezieniem w internecie odpowiedzi na proste pytania prawne, a także z samodzielnym rozwiązaniem prostego sporu konsumenckiego. Pomoc rzecznika - czy to interwencja, czy powództwo - powinna następować dopiero po tym, gdy konsument samodzielnie wyczerpie drogę reklamacyjną. Co więcej, w pewnych sytuacjach rzecznik mógłby wymagać, aby konsument samodzielnie skorzystał z odformalizowanej i (najczęściej) bezpłatnej procedury polubownego rozstrzygania sporów, zanim zażąda od rzecznika podjęcia dalej idących środków.

- System musi jednak być na tyle **elastyczny**, by tym konsumentom, którzy będą potrzebowali wsparcia rzecznika już na etapie sporządzania reklamacji lub prowadzenia ADR, takiej pomocy udzielić. Z punktu widzenia efektywności systemu kluczowe jest, aby pomoc rzeczników skierować przede wszystkim do tych osób, które jej rzeczywiście potrzebują, oceniając to zarówno z podmiotowego (osoby starsze, ubogie, mniej zaradne), jak i przedmiotowego punktu widzenia (sprawy o większej wartości przedmiotu sporu, bardziej skomplikowane, praktyki o dużym zasięgu).
- Wyzwaniem dla systemu jest nadużywanie uprawnień przez konsumentów. Przy tym wiele osób nie podejmuje próby samodzielnego rozwiązania sporu, lecz oczekuje, że ktoś rozwiąże go za nich. W rezultacie wymusza na rzecznikach konsumentów podjęcie działań w sprawach, które nie uzasadniają zaangażowania środków publicznych. Nie ma żadnego uzasadnienia, aby rzecznik podejmował interwencję lub występował z powództwem w **sprawach błahych, bagatelnych** lub o bardzo niskiej wartości przedmiotu sporu, chyba że jest to uzasadnione interesem publicznym (a nie wyłącznie interesem samego konsumenta). Konieczne jest zapewnienie rzecznikom większej samodzielności i niezależności, by uodpornić system ochrony konsumentów na tego rodzaju nieuprawnione oczekiwania.
- Źródłem większości problemów związanych z niewystarczającym zaangażowaniem rzeczników w pracę na rzecz konsumentów są **kwestie finansowe**. Większość samorządów przeznacza na ochronę konsumentów za mało pieniędzy. W rezultacie dostępność i jakość usług publicznych są bardzo zróżnicowane między poszczególnymi powiatami. Co do zasady nie ma w tym niczego nadzwyczajnego, skoro ochrona konsumentów jest zadaniem własnym samorządu i może być różnie umieszczana na liście priorytetów w danej społeczności lokalnej. Jednak różnice między poszczególnymi powiatami są ogromne. Na dodatek, podobnie jak w sprawozdaniu opublikowanym przed rokiem, widać wyraźnie podział na Polskę „A” i „B” - o pomoc rzecznika w centralnych i wschodnich powiatach jest trudniej niż na zachodzie kraju.
- Jednym z przejawów niewystarczającego finansowania jest zatrudnianie rzecznika konsumentów na **ułamek etatu**. Ochrona świadczona konsumentom staje się wówczas iluzoryczna. Taki rzecznik nie jest w stanie obsłużyć wszystkich zainteresowanych, poświęcić wystarczająco dużo czasu konkretnym przypadkom, musi ograniczyć dobór metod pomocy (w najlepszym przypadku podejmie interwencję u przedsiębiorcy, ale z pewnością nie będzie mógł reprezentować konsumenta w sądzie). Taki rzecznik nie jest w stanie wykorzystać pozostałych uprawnień - chociażby prowadzić działalności

edukacyjnej wśród młodzieży i seniorów. Rzecznik powinien być zatrudniony na pełen etat, aby mógł w pełni poświęcić się ochronie konsumentów, a nie dzielić czas pracy między konsumentów a inne zadania. Jeśli w danym powiecie nie jest potrzebny rzecznik na pełen etat, można utworzyć to stanowisko z powiatem sąsiednim (w praktyce samorządy zbyt rzadko korzystają z możliwości powołania wspólnego rzecznika). Takie rozwiązanie pozwala rozłożyć na pół koszty pracy, ale nie odbija się na jakości pracy rzecznika, który może w pełnym wymiarze realizować swoje obowiązki na rzecz konsumentów, zapewnić obsługę spraw sądowych, a także podnosić kwalifikacje.

- Potrzeba większej **niezależności rzecznika**. Dziś poważnym problemem jest jego uzależnienie od struktur władzy lokalnej, co skutkuje potencjalnymi naciskami co do sposobów i kierunków działania rzecznika. O podjęciu lub niepodjęciu określonych działań w sprawie decydują niekiedy względy pozamerytoryczne. Znane są przypadki, kiedy rzecznik odmówił konsumentowi zajęcia się sprawą bagatelną (np. o skrajnie niskiej wartości przedmiotu sporu) lub skazaną na niepowodzenie (racja była po stronie przedsiębiorcy), konsument złożył skargę do starosty, który na drodze służbowej nakazywał rzecznikowi zajęcie się taką sprawą. Nie ma dziś przepisów, które wystarczająco chroniłyby rzecznika przed zwolnieniem z pracy lub przesunięciem do innych zadań. Niezależność wiąże się też z zapewnieniem środków na działalność, którymi rzecznik mógłby zarządzać - choćby uwzględniać w budżecie koszty szkoleń lub postępowań sądowych. Niezależność wymaga też apolityczności. W tym kontekście budzi wątpliwości łączenie obowiązków rzecznika z funkcją polityczną (np. wicestarosty lub radnego), a także samo kandydowanie w wyborach samorządowych. Z punktu widzenia UOKiK takie sytuacje nie powinny mieć miejsca.

Niektóre niedoskonałości i braki, które tu omówiono, można wypełnić dobrą praktyką w już istniejących ramach prawnych i instytucjonalnych. UOKiK widzi tu rolę dla siebie - wytyczania drogi, promowania dobrych przykładów, wyznaczania standardów i przekonywania do nich samych rzeczników oraz przedstawicieli władz samorządowych. Wymuszenie odpowiedniego poziomu usług powinno w pierwszej kolejności spoczywać na lokalnej społeczności i jej organizacjach oraz na mediach lokalnych. Ale od dawna mówi się o potrzebie podjęcia również pewnych działań legislacyjnych. W UOKiK toczy się dyskusja o przyszłości rzeczników konsumentów i potrzebie reformy tej instytucji. Aktywnie uczestniczy w niej również środowisko rzeczników. Z całą pewnością pewne zmiany są konieczne - tylko profesjonalny, niezależny, wyposażony w odpowiednie narzędzia (i potrafiący z nich korzystać) rzecznik będzie bowiem w stanie podjąć wyzwania, jakie stawia przed nim XXI wiek.

6. Tabele

Rzecznicy konsumentów nie mają prawnego obowiązku raportować do UOKiK według wzoru Sprawozdania powiatowych/miejskich rzeczników konsumentów (zamieszczonego m.in. na stronie internetowej UOKiK) i faktycznie niektórzy przesyłają sprawozdania w formacie, który jest niekompatybilny z nim. W związku z tym dane zawarte w tabeli opublikowanej na stronie internetowej UOKiK mają jedynie charakter orientacyjny i nie stanowią doskonałego odzwierciedlenia całorocznego nakładu pracy rzeczników.





Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

pl. Powstańców Warszawy 1 < 00-950 Warszawa

tel. 22 55 60 800 < uokik@uokik.gov.pl

www.uokik.gov.pl

**DZIAŁANIA POWIATOWYCH I MIEJSKICH
RZECZNIKÓW KONSUMENTÓW
W ROKU 2017**