

Maciej Czapliński, Aleksandra Kapnik\*

## Co dalej z rzecznikami konsumentów? Rozważania w przededniu 20-lecia instytucji

### Spis treści

- I. Wprowadzenie
- II. Aktualna sytuacja prawna i faktyczna rzeczników konsumentów
  1. Umieszczenie rzecznika w strukturze administracyjnej samorządu powiatowego
  2. Rola rzecznika w systemie ochrony konsumentów
  3. Braki istniejącego systemu
- III. Przyszłość instytucji rzecznika
  1. *De lege ferenda*
  2. Działania pozalegislacyjne
  3. Reforma systemowa
- IV. Podsumowanie

### Streszczenie

Zbliżająca się 20. rocznica wprowadzenia instytucji powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów to okazja do podsumowania podstaw prawnych i faktycznych funkcjonowania rzeczników oraz do postawienia pytania o jej przyszłość. Poza nielicznymi przypadkami szeroko zakreślone kompetencje rzeczników w praktyce często nie są wykorzystywane. Główną przyczyną jest brak samodzielności rzeczników w strukturze samorządu i niedostateczne finansowanie ich działalności. Poszczególne elementy systemu ochrony konsumentów indywidualnych, jakimi są m.in. rzecznicy konsumentów, organizacje pozarządowe i podmioty ADR, nie współpracują ze sobą, nie wymieniają się informacjami i doświadczeniami, dublują swe zadania, co prowadzi do marnowania potencjału i generuje nadmierne koszty. Wyzwania nowoczesnej gospodarki i zmiany, jakie zaszły w Polsce w ciągu ostatnich dwóch dekad, wymagają reformy systemu. Potrzeba nowych rozwiązań legislacyjnych, które uniezależnią i wzmocnią pozycję rzecznika w samorządzie, a także działań organizacyjnych, które pozwolą lepiej rozdzielić zadania, by odpowiedzieć na potrzeby konsumentów i zapewnić im wysoki poziom ochrony.

**Słowa kluczowe:** rzecznik; konsument; system; reforma; samorząd; powiat; starosta; ADR; UOKiK; New Deal.

**JEL:** K23

\* Autorzy są pracownikami Departamentu Ochrony Zbiorowych Interesów Konsumentów UOKiK odpowiedzialnymi m.in. za kontakty z organizacjami pozarządowymi i powiatowymi (miejskimi) rzecznikami konsumentów. Tezy wyrażone w tym artykule są wyłącznie poglądami autorów i nie stanowią oficjalnego stanowiska Prezesa UOKiK. E-mail: maciej.czaplinski@uokik.gov.pl; aleksandra.kapnik@uokik.gov.pl.

## I. Wprowadzenie

Instytucję powiatowego rzecznika konsumentów wprowadziła do polskiego porządku prawnego ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej<sup>1</sup>, która znowelizowała ustawę o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów i weszła w życie 1 stycznia 1999 r. Za kilka miesięcy będziemy więc obchodzić 20-lecie istnienia rzeczników konsumentów. To dobry moment, by zadać sobie pytanie, czy rzecznicy spełnili pokładane w nich oczekiwania, w jakim kierunku instytucja ta powinna ewoluować, czy nadal model ochrony konsumentów powinien być na niej właśnie oparty, a może nawet, by zapytać o sens i cel dalszego istnienia rzeczników. Postaramy się dokonać analizy podstawowych problemów związanych z działalnością rzeczników konsumentów w obecnym kształcie, a następnie wskazania sposobów rozwiązania tych problemów w przepisach i działaniach pozalegisłacyjnych. Warto w tym kontekście wspomnieć, że w UOKiK od dłuższego czasu prowadzone są dyskusje, również ze środowiskiem samych rzeczników, które mają na celu wypracowanie założeń do nowej ustawy o rzeczniku konsumentów lub nowelizacji przepisów dotychczasowych. Niniejszy tekst jest próbą syntezy obserwacji poczynionych z punktu widzenia osób, które na co dzień współpracują z rzecznikami konsumentów, organizacjami pozarządowymi, a w szczególności samymi konsumentami. Trzeba jeszcze wyjaśnić, że celem tego artykułu w żadnym razie nie jest krytyka tego, jak rzecznicy wykonują swą pracę, lecz – wskazanie słabości i mankamentów systemu ochrony konsumentów, które prowadzą do tego, że uprawnienia i możliwości rzeczników nie mogą być przez nich w pełni wykorzystywane.

Dwie dekady temu w Polsce wprowadzano reformę samorządową, która obok trzech innych wielkich reform rządu Jerzego Buzka tworzyła podwaliny pod funkcjonujący w dużej mierze do dziś zdecentralizowany system administracyjny. Realizując zasadę pomocniczości, reforma delegowała znaczną część kompetencji władzy publicznej na instytucje samorządowe. Zadania z zakresu ochrony interesów konsumentów zostały powierzone m.in. samorządowi terytorialnemu, bez wyraźnego wskazania, o który szczebel tegoż samorządu chodzi. W art. 4 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym<sup>2</sup> zadania te znalazły się na dalekim 18. miejscu. Podstawowym i często jedynym sposobem realizacji przez powiaty swoich obowiązków w dziedzinie ochrony praw konsumentów jest powołanie powiatowego rzecznika konsumentów. Zgodnie z ustawą o ochronie konkurencji i konsumentów (dalej: uokk) z 2007 r.<sup>3</sup> to właśnie rzecznik wykonuje zadania samorządu powiatowego w zakresie ochrony praw konsumenta<sup>4</sup>. Dalsze artykuły tej ustawy określają rolę i kompetencje rzecznika, które warto pokrótce wymienić (szerzej: Koroluk i Powalowski, 2014. s. 866–871; Pietraszewski, 2011. s. 93–108; Podgórski, 2014. s. 48–61; Radwański, 2016. s. 791–832). Można je podzielić na dwie grupy. Po pierwsze, są to uprawnienia o charakterze poradniczo-procesowym określone w art. 42 ust. 1 pkt. 1 i 3 uokk, tj. prowadzenie bezpłatnego poradnictwa i informacji prawnej oraz występowanie do przedsiębiorców w indywidualnych sprawach konsumenckich. Do tej grupy kompetencji zaliczamy także wytaczanie powództw na rzecz konsumentów i wstępowanie

<sup>1</sup> Dz.U. 1998 Nr 106, poz. 668 z późn. zm.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 5.06.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. 2018, poz. 995 ze zm.).

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. 2018, poz. 798 ze zm.).

<sup>4</sup> Zob. art. 39 ust. 1 uokk.

do już toczących się postępowań<sup>5</sup>, jak również oskarżanie w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów<sup>6</sup>. Ważnym uprawnieniem rzecznika w procesie jest możliwość przedstawienia sądowi istotnego dla sprawy poglądu<sup>7</sup>. Po drugie, uprawnienia i obowiązki natury bardziej ogólnej, takie jak udział w stanowieniu prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów, współdziałanie z właściwymi miejscowo delegaturami Urzędu Ochrony Interesów Konsumentów, Inspekcją Handlową i organizacjami konsumenckimi<sup>8</sup>. Do tej grupy uprawnień należy również zaliczyć edukację konsumencką, której prowadzenie jest obowiązkiem samorządu terytorialnego określonym w art. 38 uokk<sup>9</sup>. Obie te kategorie uprawnień zostały zakreślone bardzo szeroko. Rzecznik konsumentów ma więc narzędzia do tego, by być nie tylko istotnym graczem w procesie sądowym, lecz także ważną osobą w samorządzie powiatowym oraz społeczności lokalnej. Ale czy w praktyce wykorzystuje w pełni dane mu uprawnienia?

## II. Aktualna sytuacja prawna i faktyczna rzeczników konsumentów

### 1. Umiejscowienie rzecznika w strukturze administracyjnej samorządu powiatowego

Pierwotnie rzecznika konsumentów powoływała i odwoływała rada powiatu<sup>10</sup>. Taki tryb miał zapewnić niezależność rzecznikom od różnego rodzaju nacisków, jednakże mogło to rodzić wątpliwości teoretyczne dotyczące podległości służbowej rzecznika, a w konsekwencji trudności natury faktycznej (choćby kto powinien rozpatrywać wnioski urlopowe, zatwierdzać delegacje albo decydować o podwyżce dla rzecznika). Rzecznicy mogli być w takim układzie narażeni na naciski polityczne ze strony radnych, by podejmować lub nie podejmować określonych działań, gdyż każdy z nich mógł potencjalnie działać na rynku jako przedsiębiorca (zob. Droba, 2004, s. 62 i n.). Zmiana tego stanu rzeczy nastąpiła 1 stycznia 2009 r. wraz z wejściem w życie ustawy o pracownikach samorządowych<sup>11</sup>, która wprowadziła wyraźne rozróżnienie stanowisk politycznych (wybieranych) i urzędniczych. Odtąd wszystkie funkcje w samorządzie, które nie pochodzą z wyboru (wójt, marszałek, starosta itd.) lub powołania (skarbnik), pełnią zwykli pracownicy danego urzędu, z którymi stosunek pracy nawiązuje starosta (prezydent miasta)<sup>12</sup>. W przypadku powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów oznaczało to osłabienie pozycji ustrojowej (trafnie Radwański, 2016, s. 786). Brak udziału czynnika społecznego w procesie powoływania rzecznika, a w szczególności – debaty w organie kolegialnym powiatu sprawia, że rzecznik jest dziś tylko jednym z wielu pracowników starostwa, całkowicie zależnym od starosty. W uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o pracownikach samorządowych (Sejm RP, 2008, s. 10) zwrócono uwagę na charakter i specyfikę zadań wykonywanych przez rzecznika i podkreślono jego samodzielność w ich realizowaniu, wyodrębniając to stanowisko organizacyjnie w strukturze urzędu i stanowiąc, że będzie podlegać bezpośrednio staroście (prezydentowi). Mimo to uregulowanie, które w zało-

<sup>5</sup> W tym zakresie art. 42 ust. 2 uokk oraz art. 63<sup>3</sup> kpc.

<sup>6</sup> Art. 42 ust. 3 uokk.

<sup>7</sup> Art. 42 ust. 5 uokk w zw. z art. 63 kpc.

<sup>8</sup> Art. 42 ust. 2, 4 uokk.

<sup>9</sup> Istotnym elementem pracy rzeczników, obok doraźnej pomocy w sytuacji sporu z przedsiębiorcą, jest edukacja konsumencka, mająca na celu przekazanie konsumentom wiedzy z zakresu praw konsumenckich i umiejętności korzystania z niej w określonych sytuacjach (zob. szerzej: UOKiK, 2017, s. 20).

<sup>10</sup> Art. 21d ust. 1 ustawy z dnia 24.02.1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów (Dz.U. 1990 Nr 14, poz. 88 z póź. zm.).

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U. 2018, poz. 1260).

<sup>12</sup> Art. 40 ust. 1 uokk.

zeniu miało wzmocnić pozycję rzecznika, w żaden sposób nie zmieniło jego sytuacji. W praktyce naciski na rzecznika nadal mogą występować, tyle że ze strony starosty a nie rady. Zmiana pozycji ustrojowej pociąga za sobą również pogorszenie możliwości działania. O ile wcześniej działalność rzecznika (w tym również jego budżet) była kontrolowana przez radę, o tyle teraz starosta może powołać na to stanowisko właściwie dowolną osobę, zaoferować jej pracę na ułamek etatu i nie zapewnić środków na prawidłowe wykonywanie funkcji.

Brak środków do działania jest tym, na co najczęściej skarżą się rzecznicy<sup>13</sup>. Powszechne braki kadrowe, brak wyodrębnionego organizacyjnie biura, mimo że ustawa przewiduje możliwość jego utworzenia w powiatach powyżej 100 tys. mieszkańców<sup>14</sup>, brak lokalu i sprzętu komputerowego, nadmiar pracy administracyjnej, brak środków na szkolenia i na prowadzenie procesów (koszty zastępstwa procesowego, biegłych) uniemożliwiają prawidłowe funkcjonowanie wielu rzecznikom. Podstawowym źródłem tego problemu jest fakt, że reforma samorządu z 1999 r. nie została dokończona – za rozwiązaniami administracyjnymi nie poszły fiskalne i budżetowe. Samorządom nie zapewniono źródeł finansowania, które pozwoliłyby im rzeczywiście realizować swe zadania w warunkach samodzielności finansowej, która jest niezbędna do podejmowania autonomicznych decyzji. Zarządy powiatów bardziej skupiają się na „twardych” działaniach – przede wszystkim projektach infrastrukturalnych – niż na niewymiernych i o wiele mniej efektywnych w ich przekonaniu działaniach „miękkich”, które wprowadzicie podnoszą jakość życia mieszkańców, ale skutek ten jest rozłożony na wiele lat.

Do dziś kwestia finansowa jest podstawową przyczyną przepaści pomiędzy poszczególnymi powiatami w zakresie ochrony konsumentów, jak również powodem, dla którego wielu rzeczników nie wykorzystuje swoich uprawnień procesowych. Ten problem przewidywało zresztą już uzasadnienie projektu ustawy powołującej instytucję rzecznika, w którym wskazano, że „skutki finansowe powołania powiatowego rzecznika konsumentów będą obciążać samorząd powiatowy. Trudno jest określić ich zakres, będzie to bowiem zależało od potrzeb i możliwości lokalnych społeczności, a także aktywności rzecznika, np. wydatki procesowe będą zależały od liczby powództw, z jakimi rzecznik wystąpi do sądów” (Sejm RP, 1998, s. 9).

Z tych powodów ochrona konsumentów w wielu powiatach nie jest traktowana jako zadanie priorytetowe, a wręcz uciążliwe. Przykładem może być praktyka niepowoływania lub powoływania rzecznika konsumentów jedynie na ułamek etatu. Jak wynika z rocznych sprawozdań rzeczników, do niedawna niechlubnym rekordzistą był powiat, w którym rzecznik zatrudniony był na 1/20 etatu (UOKiK, 2017, s. 5). Taki pracownik często łączy obowiązki rzecznika z innym stanowiskiem. 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 chociażby

<sup>13</sup> Takie wnioski co rok przedstawiają rzecznicy w swoich sprawozdaniach rocznych przedkładanych Prezesowi UOKiK (zob. UOKiK, 2017, s. 23–24).

<sup>14</sup> Art. 40 ust. 4 uokk.

prorowadzenie 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 grozi za to wyłącznie odpowiedzialność polityczna (Radwański, 2016, s. 783).

## 2. Rola rzecznika w systemie ochrony konsumentów

Definicja słowa „system” zakłada istnienie wielu elementów, które są uporządkowane w określonej logicznej strukturę i funkcjonują jako całość w określonym celu<sup>15</sup>. Trudno natomiast mówić o systemie w przypadku współistnienia rozproszonych instytucji, które nie są w stanie współpracować ani nawet wykorzystywać swoich możliwości. Jeśli odniesiemy to do polskiego systemu ochrony konsumentów<sup>16</sup>, zobaczymy, że instytucje, które powinny go tworzyć i realizować politykę konsumencką państwa, nie są w stanie efektywnie współdziałać, a w rezultacie konsument jest często pozostawiony bez pomocy albo otrzymuje ją tylko na bardzo podstawowym poziomie (np. wyłącznie poradę). Można sobie wyobrazić, że współpraca powiatowego (miejskiego) rzecznika z lokalnym oddziałem Federacji Konsumentów<sup>17</sup> powinna polegać na wzajemnej wymianie informacji o problemach w danym regionie i dzieleniu się wiedzą, służeniu niejednokrotnie radą i pomocą. Niestety w praktyce takie formy współdziałania spotyka się zbyt rzadko. W konsekwencji wielu mieszkańców często nie może już liczyć na pomoc procesową. Złe wykorzystanie zasobów systemu polega m.in. na udzielaniu pomocy na zbyt wysokim szczeblu. Analiza sprawozdań z działalności rzeczników prowadzi do wniosku, że poradnictwo (często w bardzo prostych sprawach) to główna część aktywności rzeczników<sup>18</sup>. Abstrahując od marnowania potencjału, generuje to nadmierne koszty funkcjonowania całego systemu.

Sytuację dodatkowo komplikują rozbieżności geograficzne. Bo chociaż ustawa wprost nie wprowadza przepisów dotyczących właściwości miejscowej rzecznika, to takie ograniczenie można wyprowadzić z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>19</sup>, w którym ustawodawca posłużył się określeniem „mieszkańcy powiatu”, co przesądza, że o właściwości rzecznika w danej sprawie decyduje miejsce zamieszkania konsumenta (szerzej: Podgórski, 2014, s. 49–53). To znacząco różnicuje dostępność usługi publicznej i jej jakość w zależności od miejsca zamieszkania konsumenta. Ci konsumenci, w których powiecie nie ma rzecznika (najczęściej dotyczy to niewielkich powiatów), są skazani na samodzielne dochodzenie swych praw, co zazwyczaj przynosi znacznie gorsze efekty. Na tę wyraźną dychotomię powiatów małych i dużych nakłada się inny wyraźny, ciągle widoczny na mapie, podział – rozbieżność między Polską „A” i „B”. W sprawozdaniach z działalności rzeczników wyraźnie widać, że dostępność usługi publicznej, jaką jest pomoc rzecznika, w centralnych i wschodnich powiatach jest sporo mniejsza niż na zachodzie kraju (UOKiK, 2017, s. 8). Ten stan budzi głęboką niezgodę. Wydaje

<sup>15</sup> Słownik Języka Polskiego: <https://sjp.pl/system>.

<sup>16</sup> Na system ochrony indywidualnych konsumentów w Polsce, zgodnie z art. 37 uokk, składa się wiele podmiotów, które obrazuje piramida opracowana przez UOKiK, dostępna na: [https://www.uokik.gov.pl/sprawy\\_indywidualne.php](https://www.uokik.gov.pl/sprawy_indywidualne.php).

<sup>17</sup> W 2017 i 2018 r. Federacja Konsumentów realizuje zadania publiczne – Prowadzenie bezpłatnego poradnictwa i pomocy prawnej w zakresie uprawnień konsumentów oraz sporządzanie pism procesowych na rzecz konsumentów. Zadanie to jest finansowane z dotacji przyznanej przez Prezesa UOKiK. Adresy oddziałów dostępne na: <http://www.federacja-konsumentow.org.pl/146,bezpлатne-poradnictwo-i-pomoc-prawna.html>.

<sup>18</sup> W 2016 r. rzecznicy udzieliili 494 878 bezpłatnych porad i informacji prawnych (zob. UOKiK, 2017, s. 7–14).

<sup>19</sup> T.j. Dz.U. 2018, poz. 995.



się, że skoro państwo zdecydowało się zapewnić indywidualnym konsumentom pomoc i ochronę, to poziom tej usługi powinien być porównywalny niezależnie od tego, czy chodzi o Wrocław, czy Hajnówkę.

### 3. Braki istniejącego systemu

W naszych czasach dostęp do informacji jest największym zasobem każdej organizacji, a efektywne mechanizmy przepływu informacji pomiędzy jej poszczególnymi elementami są kluczowe dla jej sprawnego funkcjonowania. Tymczasem w polskim systemie ochrony konsumentów takiego przepływu brakuje. Rzecznicy pracujący w terenie są na pierwszej linii frontu i jako pierwsi mają dostęp do wiadomości o problemach na rynku. Ale o ile łączny zasób wiedzy w systemie jest ogromny, o tyle niestety nie istnieją procedury jej przekazywania, agregowania, analizowania, które pozwoliłyby szybko i adekwatnie reagować na zagrożenia. Deficyt procedur obejmuje również wymianę know-how. Środowisko rzeczników jest słabo zintegrowane, rzecznicy niedostatecznie wymieniają się informacjami praktycznymi, brakuje wspólnej bazy wiedzy, oferty szkoleniowej dostosowanej do potrzeb i wsparcia prawnego. Na przeszkodzie stoją tu także utrudnienia czysto faktyczne. Przykładowo obszar właściwości niektórych delegatur UOKiK, z którymi rzecznicy są zobowiązani współpracować, jest zbyt duży, by umożliwić realne współdziałanie. Podróż z powiatów w województwie świętokrzyskim do Łodzi (gdzie jest siedziba właściwej delegatury) albo z północnej części województwa podlaskiego do Lublina zajmuje tak wiele czasu, że właściwie wyklucza możliwość organizowania spotkań jednodniowych, co znacząco podnosi koszty wyjazdów służbowych (istotne w związku z ograniczeniami finansowymi, o których już była mowa).

Innym problemem jest, czy rzecznicy są odpowiednio przygotowani do wykonywania swych zadań. W ciągu ostatnich dwudziestu lat gospodarka zmieniła się w ogromnym stopniu. Zmieniły się zarówno produkty oferowane konsumentom, jak i sposoby ich dystrybucji. Rzecznicy, którzy jeszcze kilka lat temu zajmowali się głównie prostymi sprawami dotyczącymi sprzedaży (np. rękojmi), dziś muszą stawić czoła skomplikowanym stanom faktycznym związanym z usługami turystycznymi, telekomunikacyjnymi, finansowymi lub inwestycyjnymi. Rewolucja nastąpiła nie tylko w tym – co, lecz także – jak kupujemy. Ostatnie lata przyniosły burzliwy rozwój sprzedaży internetowej, która z każdym rokiem rośnie w tempie dwucyfrowym (patrz: GUS, 2017, s. 138 i n.). Przez Internet kupujemy już nie tylko ubrania i sprzęt AGD, ale również bilety na wydarzenia kulturalne i na przewozy, imprezy turystyczne, zawieramy umowy ubezpieczenia, rachunku bankowego i setki innych, często skomplikowanych lub powiązanych produktów. Pojawiły się nowe modele sprzedaży, np. *dropshipping*, gdzie towar dostarcza inny podmiot niż ten, z którym konsument zawarł umowę, co rodzi wiele problemów związanych m.in. z odpowiedzialnością za towar. Lawinowo rośnie liczba transakcji transgranicznych z podmiotami zarejestrowanymi w państwach UE, ale także poza nią, zwłaszcza w Chinach.

Przez te dwie dekady zmienili się zarówno przedsiębiorcy, jak i konsumenci. W szczególności wzrosła znajomość przepisów i świadomość swoich praw wśród konsumentów. W najbardziej konkurencyjnych branżach, zwłaszcza w handlu internetowym, opinia i zadowolenie klientów z dokonanej transakcji staje się kluczowym elementem sukcesu. Także konsument jest lepiej przygotowany do funkcjonowania w gospodarce rynkowej, zbliżył się do „przeciętności”, czyli wzorca wyznaczonego przez unijnego prawodawcę w dyrektywie o nieuczciwych praktykach

rynkowych<sup>20</sup>. Znacząco podniosły się jego oczekiwania wobec przedsiębiorców. Niestety nadal brakuje mu uporu w dochodzeniu swych praw, co jest związane między innymi z niskim zaufaniem do systemu sądownictwa i słabą wydajnością tego ostatniego. Tu jednak trzeba zwrócić uwagę na jeszcze jedną pozytywną zmianę, która może znacząco odmienić sytuację indywidualnych konsumentów w sporach z przedsiębiorcami. W ubiegłym roku weszła w życie ustawa o pozasądowym rozstrzygnięciu sporów<sup>21</sup>. Powstały instytucje, które są w stanie doprowadzić do polubowego rozstrzygnięcia sporu w odformalizowanej, przyjaznej procedurze.<sup>22</sup>

Wszystkie te elementy składają się na nowy obraz gospodarki w XXI w., zgoła odmienny od tego, z którym mieliśmy do czynienia, gdy w systemie prawnym pojawił się rzecznik konsumentów. Dziś rzecznicy muszą być gotowi na coraz to nowe wyzwania, zwłaszcza że zmiany, o których tu piszemy, będą postępować coraz szybciej. Niektórzy rzecznicy znakomicie odnaleźli się w nowej rzeczywistości, ale dotyczy to przede wszystkim tych z dużych miast, którzy dysponują większymi zasobami organizacyjnymi, kadrowymi i finansowymi. Niestety wielu starostów i prezydentów miast nie dostrzegło jeszcze zachodzących zmian i nie wyposażyło swoich rzeczników w potrzebne narzędzia. W tych powiatach, w których rzecznicy nadal myślą i pracują analogowo, bez dostępu do odpowiednich zasobów i informacji, w najbliższym czasie coraz szersze kręgi konsumentów mogą być pozostawiane bez pomocy. I oczywiście są rzecznicy, którzy doskonale potrafią wykorzystywać swe kompetencje, prowadząc procesy sądowe, często w sprawach bardzo skomplikowanych (np. wnosząc pozwy zbiorowe w sprawie kredytów walutowych). Są także rzecznicy, którzy wyróżniają się ze względu na swą działalność na polu edukacji konsumenckiej, współpracując z instytucjami edukacyjnymi od poziomu przedszkola po uniwersytet. Ale bardzo często potencjał rzecznika pozostaje niestety niewykorzystany z powodów, o których już wspominaliśmy.

### III. Przyszłość instytucji rzecznika

#### 1. *De lege ferenda*

Logiczną konsekwencją wniosku, że system ochrony konsumentów nie spełnia oczekiwań, powinna być próba jego naprawy. Wiodąca rola w łączeniu poszczególnych elementów w spójną i dobrze zorganizowaną całość, która będzie zdolna do zapewnienia konsumentom wysokiego poziomu ochrony, powinna przyspaść UOKiK jako organowi administracji rządowej (a więc mającemu realny wpływ na proces legislacyjny), właściwemu w sprawach ochrony konsumentów, którego autorytet zwiększy akceptację zmian, a zarazem dysponującemu odpowiednimi zasobami, przede wszystkim merytorycznymi.

Współpracując na co dzień z rzecznikami, nabraliśmy głębokiego przekonania o potrzebie zmian, których skuteczne wdrożenie można zapewnić wyłącznie na drodze legislacyjnej.

<sup>20</sup> Dyrektywa 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym oraz zmieniająca dyrektywę Rady 84/450/EWG, dyrektywy 97/7/WE, 98/27/WE i 2002/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady oraz rozporządzenie (WE) nr 2006/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady („Dyrektywa o nieuczciwych praktykach handlowych”) (Dz. Urz. L 149 z 11.06.2005 r., s. 25); dalej: dyrektywa 2005/29/WE.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 23.09.2016 r. o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich (Dz.U. 2016, poz. 1823), weszła w życie 10 stycznia 2017 r.

<sup>22</sup> Pozasądowe rozwiązywanie sporów, nazywane w skrócie ADR (ang. *Alternative Dispute Resolution*) – to polubowne postępowania prowadzone w sporach pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami. Nowa procedura, wprowadzona ustawą o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich, jest szybsza, zazwyczaj bezpłatna i znacznie mniej sformalizowana niż postępowanie przed sądem powszechnym. W osiągnięciu porozumienia pomagają niezależni i bezstronni eksperci, np. mediatorzy. Więcej na stronie [https://www.uokik.gov.pl/pozasadowe\\_rozwiazywanie\\_sporow\\_konsumenckich.php](https://www.uokik.gov.pl/pozasadowe_rozwiazywanie_sporow_konsumenckich.php).

Analiza rocznych sprawozdań rzeczników prowadzi do wniosku, że rzecznik powinien mieć pełen etat, aby mógł zajmować się wyłącznie konsumentami i temu się poświęcić, a nie – jak to dziś powszechnie bywa – dzielić pracę między konsumentów a inne zadania w starostwie (tj. łączyć obowiązki rzecznika z pracą w kadrach, księgowości albo zamówieniach publicznych). Jeśli w powiecie nie jest potrzebny rzecznik na pełen etat, można utworzyć to stanowisko z sąsiednim powiatem (co pozwoli rozłożyć koszty szkoleń, delegacji itp.). Już dziś ustawa daje taką możliwość<sup>23</sup>, ale jest ona rzadko wykorzystywana, a powinna stać się obowiązkowa. Także to, co dziś jest jedynie fakultatywną możliwością w dużych powiatach, czyli powołanie biura, powinno stać się obowiązkiem samorządu (por. Radwański, 2016, s. 788). W ślad za tym powinien pójść obowiązek zapewnienia liczby pracowników odpowiedniej do wielkości powiatu. Rzecznikowi trzeba też zapewnić środki finansowe adekwatne do zakresu obowiązków i umożliwić mu samodzielne dysponowanie nimi (np. w ramach wydzielonego budżetu). Rozważyć również należy uregulowanie kwestii formalnego zastępowania rzecznika w razie jego nieobecności, gdyż aktualne przepisy nie odnoszą się do tej sytuacji, co w praktyce rodzi problemy przy długotrwałych zwolnieniach lub urlopach i może prowadzić do pozostawienia konsumentów bez realnej pomocy (tak też: Radwański, 2016, s. 789).

Należy także pomyśleć o rozwiązaniach, które pozwolą uniezależnić rzecznika od potencjalnych nacisków ze strony władz lokalnych (zarówno rady, jak i starosty) i zagwarantują mu stabilność zatrudnienia i wykonywania obowiązków. Przykładowo można rozważyć opiniowanie lub nawet konieczność wyrażenia zgody na odwołanie lub powołanie rzecznika przez Krajową Radę Rzeczników Konsumentów<sup>24</sup> lub przez Prezesa UOKiK. Można też rozważyć rozwiązanie analogiczne do tych, które są stosowane przez podmioty ADR, czyli zapewnić nieusuwalność rzecznika przez określony, wystarczająco długi czas (patrz: UOKiK, 2018, s. 17–19).

Z pewnością należy również na drodze ustawodawczej rozstrzygnąć wiele wątpliwości dotyczących pozycji procesowej rzecznika (szerzej: Gajda-Roszczyńska, 2012, s. 291–293) oraz jego uprawnień administracyjnych. Pojawiają się na przykład głosy za wzmocnieniem prawa rzecznika do żądania informacji od przedsiębiorcy na wzór uregulowania zawartego w art. 50 uokk z 2007 r. obejmującego sankcję za udzielenie informacji wprowadzających w błąd lub niekompletnych. Do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia dostępu rzecznika do informacji stanowiących tajemnicę bankową, ubezpieczeniową lub telekomunikacyjną.

Za pomocą działań legislacyjnych warto także rozwiązać problem pojawiający się na tle rocznych sprawozdań rzeczników<sup>25</sup>, a także powiększyć skład Krajowej Rady Rzeczników Konsumentów tak, aby w jej składzie zasiadał jeden rzecznik z każdego województwa, co sprawi, że będzie ona faktycznie reprezentowała stanowisko wszystkich regionów. Bardzo istotną do rozstrzygnięcia kwestią, a zarazem bardzo kontrowersyjną w środowisku rzeczników, jest czy rzecznik powinien posiadać wykształcenie prawnicze i odpowiednią praktykę zawodową w dziedzinie ochrony praw konsumentów<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Art. 39 ust. 2 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

<sup>24</sup> Art. 44 ust. 2, 3, 4 uokk stanowi: Rada jest stałym organem opiniodawczo-doradczym Prezesa Urzędu w zakresie spraw związanych z ochroną praw konsumentów na szczeblu samorządu powiatowego. Do zadań Rady należy w szczególności: 1) przedstawianie propozycji dotyczących kierunków zmian legislacyjnych w przepisach dotyczących ochrony praw konsumentów; 2) wyrażanie opinii w przedmiocie projektów aktów prawnych lub kierunków rządowej polityki konsumenckiej; 3) wyrażanie opinii w innych sprawach z zakresu ochrony konsumentów przedłożonych Radzie przez Prezesa Urzędu; 4) przekazywanie informacji dotyczących ochrony konsumentów, w zakresie wskazanym przez Prezesa Urzędu. 4. W skład Rady wchodzi dziewięciu rzeczników konsumentów, po jednym z obszaru właściwości miejscowej delegatur Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

<sup>25</sup> Zob. dalej.

<sup>26</sup> Zob. dalej.



Być może uda się doprowadzić do zaprojektowania nowych przepisów w 2019 r., co mogłoby być dobrym podsumowaniem 20-lecia instytucji rzecznika.

## 2. Działania pozalegisłacyjne

Na znaczną część mankamentów obecnego stanu rzeczy da się odpowiedzieć działaniami organizacyjnymi i raczej metodami perswazyjnymi niż nakazami. UOKiK już takie działania podejmuje. Pracuje m.in. nad poprawą komunikacji z rzecznikami, by choćby częściowo wypełnić luki w procedurach przekazywania informacji, o których pisaliśmy wyżej. Przekazuje rzecznikom wiadomości o aktualnych działaniach urzędu za pomocą cyklicznych wiadomości mailowych, od rzeczników pozyskuje zaś dane na potrzeby postępowań, które prowadzi, a także do celów monitorowania rynku. Rzecznicy mają bowiem jeszcze jedną – kluczową – rolę w systemie ochrony konsumentów. Pracując w powiatach, są najbliżej konsumentów i mają jako pierwsi dostęp do informacji o aktualnych problemach konsumentów. Ze sprawozdań wynika, że rzecznicy udzielają rocznie około pół miliona porad (UOKiK, 2017, s. 7). Dla porównania – do UOKiK wpływa z rynku kilkanaście tysięcy sygnałów rocznie. A to oznacza, że to rzecznicy są oczami i uszami systemu ochrony konsumentów. Niestety z tej ogromnej liczby informacji o naruszeniach praw konsumentów nie można w pełni efektywnie korzystać, ponieważ dane są rozproszone, nie zawsze agregowane i nieprzetwarzane. Aktualne przepisy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów nakładają na rzeczników obowiązek sprawozdawczy, który ma być realizowany corocznie za okres poprzedniego roku kalendarzowego. Art. 43 ust. 1 uokk wskazuje jedynie, do kiedy rzecznicy mają składać swoje sprawozdania (do 31 marca każdego roku) oraz komu mają przedstawić zatwierdzony przez starostę (prezydenta miasta) dokument. Przepis ten nie określa jednakże formy tegoż sprawozdania, co rodzi wiele problemów. Dla każdego rzecznika podstawą jego sporządzenia jest instrukcja kancelaryjna i rejestr spraw obowiązujące w danym starostwie (urzędzie miasta), które nie kategoryzuje spraw zgodnie z wymogami określonymi przez UOKiK. Aby obowiązek sprawozdawczy miał sens i faktycznie służył wymianie informacji, a także stanowił ważny element monitorowania aktualnych problemów konsumenckich, powinien być wykonywany przez wszystkich rzeczników na jednolitym wzorze według tej samej klasyfikacji<sup>27</sup>. W praktyce niektórzy rzecznicy przygotowują dwa sprawozdania roczne, jedno dla swojego pracodawcy, drugie dla Prezesa UOKiK we wskazanej przez niego formie, dlatego ich sporządzanie traktowane jest przez rzeczników często jako przykry obowiązek, który bardzo utrudnia pracę. Z uwagi na braki kadrowe, zatrudnienie na ułamek etatu czy brak odpowiedniego oprogramowania nie są oni w stanie przekazywać swoich sprawozdań w tabelach zaproponowanych przez UOKiK. Mało który rzecznik widzi też w nich jakąkolwiek wartość. W rezultacie część z nich realizowana jest pobieżnie i niekompletnie, dane przekazywane są częściowo, co powoduje, że wiarygodność zestawień i analiz jest niepewna. Odpowiedzią na ten problem może być określenie wzoru sprawozdania w drodze rozporządzenia wykonawczego do ustawy<sup>28</sup>, ale przede wszystkim rozwijanie wymiany informacji, m.in. przy wykorzystaniu nowoczesnych narzędzi do gromadzenia, przesyłania i analizy danych, najlepiej w czasie rzeczywistym. Rozwiązaniem mogłaby być baza agregująca informacje o sygnałach konsumenckich, która będzie dostępna dla wszystkich instytucji zajmujących się ochroną konsumentów

<sup>27</sup> Taki wniosek płynie również z raportu NIK, 2018, s. 118.

<sup>28</sup> Takie wnioski *de lege ferenda* formułuje również Radwański, 2016, s. 833.

i umożliwi wyszukiwanie danych pod określonym kątem, ich analizowanie i podejmowanie szybkich działań naprawczych adekwatnych do zagrożenia. Pozwoliłoby to podnieść monitoring rynku na znacznie wyższy poziom niż obecnie, a w konsekwencji lepiej, szybciej i skuteczniej reagować na zagrożenia, które się na nim pojawiają. Warto również wspomnieć, że ustawa nie określa żadnej sankcji za niezłożenie sprawozdania w terminie.

UOKiK podjął również dialog z samorządami, przekonując starostów, jak istotnym elementem w pracy powiatu może się stać ochrona konsumentów i edukacja konsumentów. W tym kontekście szczególnie ważna jest wymiana dobrych wzorców, a nawet gotowych rozwiązań (materiałów, broszur, prezentacji) opracowanych przez rzeczników (lub inne instytucje) i gotowych do przeszczerzenia na grunt innych społeczności lokalnych.

UOKiK wdraża też programy i projekty, które mogą pomóc rzecznikom w wykonywaniu ich codziennej pracy i w pewien sposób odciążyc ich. Ma to miejsce szczególnie w sytuacjach awaryjnych i kryzysowych, gdy sytuacja na rynku wymaga działań niestandardowych, które pozwolą lepiej wykorzystać potencjał systemu. Przykładowo można podać projekt bezpłatnej pomocy procesowej prowadzony przez Stowarzyszenie Aquila<sup>29</sup>, a także szkolenia dla rzeczników, które pod koniec 2018 r. przeprowadzi jedna z organizacji konsumenckich w ramach realizacji zadania publicznego zleconego przez Prezesa Urzędu<sup>30</sup>. Tego rodzaju działania są i będą mogły być prowadzone w przyszłości, przede wszystkim przez organizacje konsumenckie. Będą finansowane z dotacji lub z przysporzeń wypłacanych przez przedsiębiorców, którym UOKiK w decyzjach udowodnił lub uprawdopodobnił stosowanie praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów.

### 3. Reforma systemowa

Aby zapewnić konsumentom odpowiedni poziom ochrony, nie wystarczy zreformować rzeczników, którzy są tylko jednym z elementów systemu. Równie istotne będzie wzmocnienie organizacji konsumenckich, zwłaszcza w kontekście roli, jaką przewiduje dla nich ogłoszona niedawno przez Komisję Europejską koncepcja New Deal for Consumers<sup>31</sup>, a także zapewnienie konsumentom innych form pomocy, prostszych, łatwiej dostępnych i tańszych w utrzymaniu. Duże znaczenie należy także przypisać rozwojowi mechanizmów polubownego rozstrzygania sporów. Docelowe rozwiązania reformy powinny opierać się na pięciu założeniach: kompleksowości, elastyczności i komplementarności systemu, profesjonalizmu jego elementów oraz migracji klienta.

System musi być kompletny, to znaczy poszczególne jego elementy muszą ze sobą współdziałać. Aby to było możliwe, musi być oparty na zaufaniu, którego dziś mamy poważny deficyt. Rzecznik powinien wkraczać do sprawy na etapie dość zaawansowanym. Tymczasem obecnie często woli prowadzić sprawę konsumenta od samego początku, np. pomóc mu napisać reklamację towaru lub usługi, a w rezultacie angażuje się w czynności, które są nieadekwatne do jego kompetencji. Rzecznik powinien być specjalistą, a nie punktem pierwszego kontaktu. Powinien doprowadzić sprawę do pomyślnego zakończenia, włączając w to działania w sądach we wszystkich instancjach. Być może ciężar poradnictwa należy przenieść na Infolinię Konsumentów<sup>32</sup>,

<sup>29</sup> [https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=14565&news\\_page=1](https://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=14565&news_page=1).

<sup>30</sup> [https://www.uokik.gov.pl/rozstrzygniecie\\_konkursow.php#faq3493](https://www.uokik.gov.pl/rozstrzygniecie_konkursow.php#faq3493).

<sup>31</sup> Komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie 'New Deal for Consumers', COM (2018) 0183 final z 11.04.2018.

<sup>32</sup> Projekt realizowany w latach 2018–2019 przez Fundację Konsumentów i finansowany przez UOKiK z dotacji.

a rzecznik powinien udzielać porad wyłącznie w bardziej złożonych przypadkach, przede wszystkim takich, które wymagają analizy dokumentów lub w szczególnych sytuacjach, np. wtedy, gdy konsument jest osobą wiekową i nieporadną.

Aby zapewnić profesjonalność systemu, rzecznik powinien mieć wiedzę, wykształcenie i doświadczenie, które pozwolą mu wykonywać pracę. Obecne przepisy<sup>33</sup> wymagają, by rzecznik miał wykształcenie wyższe i tylko przykładowo („w szczególności”) wskazuje jakie: ekonomiczne lub prawnicze. Ponadto rzecznikiem może zostać osoba posiadająca 5-letnią praktykę zawodową, bez zastrzeżenia, że praktyka ta ma być związana z ochroną praw konsumentów. W związku z tym, 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, w szczególności prowadzenia procesów sądowych. Tymczasem różnorodność zagadnień konsumenckich i stopień ich skomplikowania we współczesnej gospodarce, a także złożoność systemu prawnego zdecydowanie wymagają, by rzecznik miał wykształcenie prawnicze oraz doświadczenie zawodowe w dziedzinie ochrony konsumentów lub przynajmniej w stosowaniu prawa (tak też: Pietraszewski, 2011, s.97; Radwański, 2016, s. 785). Oczywiście nie można wykluczyć pewnych sytuacji nietypowych. Znane są przypadki, gdy osoba niemająca wykształcenia prawniczego znakomicie czuje prawo i jest w stanie prowadzić nawet złożone sprawy konsumenckie, łącznie z występowaniem w procesie. Jednak z doświadczenia wynika, że są to przypadki nieliczne i raczej wyjątki niż reguła. Specyficzny żargon prawniczy, którym często są pisane umowy, regulaminy lub oświadczenia woli wymaga biegłości i doświadczenia. Szczegółowość regulacji prawnych i ich rozdrobnienie – są porzucane po wielu dziesiątkach aktów prawa powszechnie obowiązującego (i miejscowego) – wymagają nie tylko wiedzy, gdzie je znaleźć, lecz także umiejętności znalezienia relacji pomiędzy nimi. Do tego dochodzi konieczność znajomości orzecznictwa sądów krajowych i europejskich oraz organów administracji (UOKiK, IH) oraz biegłość w wyszukiwaniu go. Wreszcie – znajomość procedury, zarówno cywilnej (rzecznik powinien uczestniczyć w postępowaniach sądowych), jak i (przynajmniej w podstawowym zakresie) karnej i administracyjnej, choćby po to, by zawiadomić organy administracji. Wprowadzenie do ustawy wymogu posiadania przez rzecznika wykształcenia prawniczego będzie oczywiście wymagało opracowania przepisów przejściowych, które zagwarantują obecnym rzecznikom możliwość dalszego wykonywania pracy.

O ile wykształcenie prawnicze uważamy za niezbędne, o tyle nie wydaje się konieczne wprowadzenie wymogu, by rzecznik miał uprawnienia radcy prawnego (choć oczywiście są rzecznicy, którzy je mają). Na pierwszy rzut oka mogłoby się wydawać, że działałoby to tylko na korzyść konsumentów, których reprezentowałby wykwalifikowany doradca z doświadczeniem procesowym (przynajmniej teoretycznie). Jednak jednoczesne prowadzenie działalności zawodowej może powodować konflikt interesów. Nietrudno wyobrazić sobie sytuację, w której radca, działając jako rzecznik, wybiera klientów, których sprawy poprowadzi następnie w swojej kancelarii. Poza tym może wykorzystywać pewne uprawnienia administracyjne do pozyskiwania dowodów, których w przeciwnym razie nie mógłby pozyskać w procesie. Nawet bez uprawnień radcy prawnik z odpowiednim doświadczeniem będzie w stanie poradzić sobie z większością sporów konsumenckich, jakie mogą do niego trafić.

<sup>33</sup> Art. 40 ust. 2 uokk.

Jest przy tym oczywiste, że rzecznik nie jest w stanie poprowadzić spraw dotyczących każdej dziedziny. Często przekracza to możliwości nawet niejednego adwokata czy radcy prawnego. Dzisiejsze umowy (zwłaszcza finansowe: ubezpieczeniowe, bankowe, inwestycyjne) są niejednokrotnie tak skomplikowane, że bez fachowej wiedzy prawnej, znajomości orzecznictwa, a także wiedzy ekonomicznej czy handlowej na temat produktów, nie sposób skutecznie poprowadzić sprawy. Ale to nie zwalnia rzecznika z odpowiedzialności za konsumenta, który zwróci się do niego o pomoc. Istnieją wszakże w systemie instytucje wyspecjalizowane w rozstrzyganiu tego rodzaju spraw. Przykładowo Rzecznik Finansowy dysponuje zasobami i wiedzą profesjonalną, która pozwala skutecznie pomagać konsumentom. Warunkiem udzielenia przez niego pomocy jest wyczerpanie przez konsumenta drogi reklamacyjnej<sup>34</sup>. I to jest pole do działania dla rzecznika konsumentów, którego rolą jest w takim przypadku przygotowanie sprawy dla instytucji wyspecjalizowanej.

Nie może być natomiast tak, że właściwie każdą sprawę finansową rzecznicy odsyłają do Rzecznika Finansowego. Trzeba mieć na uwadze, że zajmowanie się drobnymi sprawami szybko wyczerpie możliwości każdej instytucji, także wyspecjalizowanej. Dlatego konieczne jest przejęcie prostych spraw finansowych przez rzeczników w powiatach. Należy przy tym wyjaśnić, że nikt nie oczekuje od rzecznika, że będzie w stanie poprowadzić skomplikowaną sprawę dotyczącą np. kredytu walutowego lub produktu strukturyzowanego. Ale już pomoc w rozwiązywaniu prostych sporów na tle umowy kredytu konsumenckiego lub ubezpieczenia jest jak najbardziej w zasięgu możliwości rzecznika i w żadnym razie nie powinien się on zasłaniać niewiedzą lub brakiem doświadczenia i odsyłać konsumenta do innej instytucji. To samo dotyczy pozostałych branż, w których funkcjonują wyspecjalizowane instytucje chroniące konsumentów<sup>35</sup>.

Bardzo istotne jest, aby projektowany system był wydajny i efektywny. Jeśli przyjąć, że pomoc ma być udzielana na poziomie adekwatnym do potrzeb, to konieczne jest stworzenie mechanizmów migracji klienta pomiędzy poszczególnymi elementami systemu, z których każdy powinien być w stanie efektywnie zidentyfikować problem konsumenta, a w miarę, jak jego potrzeby będą się zmieniały, przekazywać go do bardziej wykwalifikowanej instytucji. Taka organizacja systemu będzie możliwa, jeśli zostaną spełnione dwa warunki. Po pierwsze, system musi być oparty na wzajemnym zaufaniu i ścisłej współpracy, po drugie, jakość usługi na każdym szczeblu musi być odpowiednio wysoka, by zapewnić możliwość skutecznej pomocy na dalszych etapach. Przykładowo: reklamacja wniesiona w wyniku porady udzielonej przez Infolinię Konsumentką musi być tak dobrze napisana, by w przyszłości nie uniemożliwić konsumentowi skorzystania ze wszystkich uprawnień procesowych. To wymaga oczywiście zwiększenia środków przeznaczanych na dotacje dla pozarządowych organizacji konsumenckich tak, by były w stanie realizować zadania na oczekiwanym poziomie. Zasada migrowania klientów nie może też w żadnym razie prowadzić do sytuacji, w której konsument będzie bez końca przekazywany w systemie i w rezultacie nie otrzyma pomocy. Jest przy tym oczywiste, że istnieją kategorie konsumentów, które wymagają szczególnego podejścia. Przede wszystkim mowa tu o osobach starszych, niewykształconych, niezaradnych, takich, które nie mają choćby podstawowego rozeznania w kwestiach prawnych i ekonomicznych.

<sup>34</sup> Ustawa z dnia 5.08.2015 r. o rozpatrywaniu reklamacji przez podmioty rynku finansowego i o Rzeczniku Finansowym (t.j. Dz.U. 201, poz. 2227).

<sup>35</sup> Przykładowo można podać UTK, UKE czy URE.



Efektywność systemu wymaga również tego, aby pomoc dostawali ci, którzy jej rzeczywiście potrzebują. Przynajmniej część ciężaru dochodzenia roszczeń należy przenieść na samego konsumenta. Skoro dla przeciętnego konsumenta zakupy w sieci nie stanowią już problemu, skoro biegle posługuje się pocztą elektroniczną, komunikatorami i innymi programami, to dlaczego ten sam przeciętny konsument nie miał sobie poradzić z samodzielnym rozwiązaniem prostego sporu konsumenckiego? Można oczekiwać, że w XXI w. konsument da sobie radę ze znalezieniem w Internecie odpowiedzi na proste pytania prawne. By mu to umożliwić, należy stworzyć portal wiedzy konsumenckiej, który zapewni konsumentom dostęp do aktualizowanych na bieżąco informacji wysokiej jakości, w przystępnej formie odpowie na pytania i w którym zostaną udostępnione szczegółowe instrukcje postępowania oraz wzory pism. Konsument, który będzie miał dostęp do odpowiedniej informacji, powinien bez trudu poradzić sobie ze złożeniem reklamacji, a nawet z przeprowadzeniem postępowania polubownego, np. na platformie ODR (*Online Dispute Resolution*)<sup>36</sup>, które wszakże sprowadza się do zwykłej wymiany korespondencji, często elektronicznej. Korzystanie z ADR jest bardziej efektywne niż z drogi sądowej. Większa dostępność instytucji polubownego rozstrzygania sporów po wejściu w życie ustawy o pozasądowym rozwiązywaniu sporów konsumenckich<sup>37</sup> pociągnęła za sobą duży wzrost zainteresowania taką odformalizowaną i bezpłatną (lub niskokosztową) procedurą zarówno po stronie konsumentów, jak i przedsiębiorców. Według przygotowanego niedawno przez UOKiK pierwszego raportu z funkcjonowania systemu ADR ośmiu podmiotom przedstawiono do rozstrzygnięcia 18 123 sprawy, z czego 16 810 zostało przyjętych do rozpatrzenia (UOKiK, 2017, s. 6).

Dopiero po samodzielnym przejściu procedury reklamacyjnej, a w prostych przypadkach również procedury ADR, konsument powinien móc skorzystać z pomocy o charakterze interwencyjnym lub procesowym świadczonej przez rzecznika konsumentów. Inaczej mówiąc, rzecznik ma pełne prawo oczekiwać od konsumenta, że, zanim przyjdzie do niego po pomoc, podejmie próbę samodzielnego poradzenia sobie ze swym problemem. Oczywiście ta ogólna zasada musi podlegać modyfikacjom w indywidualnych przypadkach zgodnie ze wspomnianą już zasadą elastyczności systemu, niektórzy konsumenci będą potrzebowali wsparcia rzecznika już na etapie sporządzania reklamacji lub prowadzenia ADR. Realizacja tego założenia będzie niejednokrotnie wymagała od rzeczników dużej asertywności. W swej pracy rzecznicy często spotykają się z postawami skrajnie roszczeniowymi. Zdarza się, że w razie odmowy podjęcia działań nawet w najbardziej błahych przypadkach konsument składa na rzecznika skargę do starosty, który z kolei nakazuje mu podjąć interwencję (wszak konsument z punktu widzenia starosty to przede wszystkim wyborca). Zapewnienie rzecznikom większej samodzielności i niezależności od starostów ma służyć między innymi wzmacnianiu odporności systemu na tego rodzaju nadużycia i nieuprawnione oczekiwania. Każdy element systemu ochrony konsumentów, a więc rzecznicy, organizacje konsumenckie oraz inne instytucje, do których statutowych lub ustawowych zadań należy ochrona konsumentów, powinien mieć świadomość swej roli i, podejmując sprawy, mieć na uwadze opisane powyżej założenia systemowe.

<sup>36</sup> <https://ec.europa.eu/consumers/odr/main/index.cfm?event=main.home.show&lng=PL>.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 23.09.2016 r. (Dz.U. 2016, poz. 1823) weszła w życie 10 stycznia 2017 r.



## IV. Podsumowanie

Co dalej z rzecznikami konsumentów? Niewątpliwie powinni pozostać podstawą projektowanego, kompleksowego systemu ochrony indywidualnych konsumentów w Polsce. Ale tylko profesjonalny, niezależny i wyposażony w odpowiednie narzędzia rzecznik będzie w stanie podolać nowym wyzwaniom, jakie stawia przed nim XXI w.

W dziedzinie ochrony konsumentów Polska wyróżnia się na tle innych państw europejskich. Mamy szereg rozwiązań organizacyjnych i instytucji prawnych, które w innych państwach UE dopiero będą wprowadzane. Sieć rzeczników konsumentów, która obejmuje cały kraj i zapewnia konsumentom łatwy dostęp do informacji prawnej i pomoc procesową, jest ogromnym atutem. Niestety w rzeczywistości wielu rzeczników jest niedofinansowanych i w konsekwencji nie korzystają ze swych szerokich uprawnień.

Art. 76 Konstytucji<sup>38</sup> zobowiązuje władze publiczne do chronienia konsumentów. Skoro państwo polskie zdecydowało się realizować ten obowiązek, zapewniając konsumentom bezpłatne poradnictwo i pomoc procesową, to należy zadbać, by był on realizowany na jak najwyższym poziomie. Oczka sieci ochrony konsumentów należy zacieśniać, dążąc do zapewnienia każdemu konsumentowi najwyższego poziomu ochrony. Do osiągnięcia tego celu nie wystarczy odpowiednie kształtowanie przepisów. Konieczna jest kompleksowa wizja, a następnie właściwe zarządzanie i konsekwentne wdrażanie przyjętych rozwiązań. Nie da się realizować tego zadania bez zrozumienia, pomocy i współpracy wszystkich zainteresowanych instytucji i organizacji. Dlatego pierwszym krokiem do realizacji celu jest dialog z partnerami, przede wszystkim samymi rzecznikami, którzy są i nadal powinni być podstawą systemu ochrony konsumentów w Polsce. Nie da się również zrealizować tego zadania bez odpowiednich zmian legislacyjnych i finansowania na takim poziomie, który umożliwi rzecznikom faktyczne wykorzystywanie swoich uprawnień.

## Bibliografia

- Droba, M. (2004). Teoretyczne i praktyczne uwagi o powiatowym (miejskim) rzeczniku konsumentów. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego. Seria Ekonomiczna. Marketing i Zarządzanie*, 20. Rzeszów.
- Gajda-Roszczyńska, K. (2012). *Sprawy o ochronę indywidualnych interesów konsumentów w postępowaniu cywilnym*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- GUS. (2017). *Spółczesność Informacyjna w Polsce. Wyniki badań statystycznych z lat 2013–2017*. Warszawa: Główny Urząd Statystyczny. Pozyskano z: <http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spolczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-wyniki-badan-statystycznych-z-lat-2013-2017,1,11.html>.
- Koroluk, S. i Powalowski, A. (2014). Samorząd terytorialny i organizacje konsumenckie. W: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- NIK. (2018). *Ochrona praw konsumentów korzystających z kredytów objętych ryzykiem walutowym*. Warszawa: Najwyższa Izba Kontroli. Pozyskano z: <https://www.nik.gov.pl/plik/id,17566,vp,20139.pdf>.
- Pietraszewski, M. (2011). Uprawnienia rzeczników konsumentów i Rzecznika Ubezpieczonych do polubownego zakończenia sporów konsumenckich. *Kwartalnik ADR Arbitraż i Mediacja*. 3. Warszawa: C.H. Beck.

<sup>38</sup> Dz.U. 1997, Nr 78 z późn. zm.

- Podgórski, K. (2014). Rola rzecznika konsumentów w systemie ochrony prawnej. W: M. Ganczar, K. Sługocka-Krupa (red.), *Ochrona konsumentów i jej współczesne wyzwania*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Radwański, M. (2016). Samorząd terytorialny i organizacje konsumenckie. W: A. Stawicki, E. Stawicki (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz* (s. 762–848). Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sejm RP. (1998). *Druk sejmowy Nr 273*. Sejm RP III kadencja. Pozyskano z: [http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/273/\\$file/273.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/RejestrD.nsf/wgdruku/273/$file/273.pdf).
- Sejm RP. (2008). *Druk sejmowy Nr 752*. Sejm RP VI kadencja. Pozyskano z: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/92992DFA946E8C0FC125748300370557/\\$file/752.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/92992DFA946E8C0FC125748300370557/$file/752.pdf).
- UOKiK. (2017). *Funkcjonowanie powiatowych (miejskich) rzeczników konsumentów w roku 2016*. Warszawa: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Pozyskano z: <https://uokik.gov.pl/rzeczniczy.php>.
- UOKiK. (2018). *System ADR w Polsce*. Warszawa: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Warszawa. Pozyskano z: [https://www.uokik.gov.pl/aktualnosc.php?news\\_id=14544&news\\_page=1](https://www.uokik.gov.pl/aktualnosc.php?news_id=14544&news_page=1).