

Mateusz Ziolo

PRAKTYKA OCHRONY KONSUMENTÓW NA PRZYKŁADZIE MIEJSKIEGO RZECZNIKA KONSUMENTÓW W RZESZOWIE

Wprowadzenie

Konsument jest stałym składnikiem życia społecznego. Każdy posiada pewne potrzeby i dąży do ich zaspokojenia. Zaspokojenie niektórych z nich jest niezbędne człowiekowi do przeżycia, jak np. potrzeba jedzenia czy picia. Rozwój cywilizacji rozszerzył katalog potrzeb, gdyż człowiek zaspokaja już nie tylko te podstawowe, wynikające z natury biologicznej, ale również wyższego rzędu, jak np. potrzebę rozrywki czy samorealizacji. Ludzkie potrzeby stanowią motyw działania jednostek.

We współczesnych demokratycznych państwach konsument zaspokaja swoje potrzeby z reguły poprzez nabywanie towarów lub usług przy pomocy wolnego rynku, a w drodze wyjątku w formie pomocy od państwa czy instytucji pozarządowych lub w wyniku wytworzenia ich przez samego siebie. Konsument jest podstawowym podmiotem rynku tworzącym popyt, który nabywa określone dobro bez zamiaru ponownego skierowania go do obrotu gospodarczego. W niniejszym artykule pojęcie „konsument” rozumiane jest jako „indywidualny podmiot ekonomiczny, który spożywa nabyte dobra i usługi” (Kieźel 2007: 14).

Każdy konsument ma określone interesy. Interes konsumenta jest odmianą interesu społecznego i oznacza „przedsięwzięcie przynoszące pożytek lub korzyść konsumentowi, ewentualnie działanie dla dobra konsumenta” (Kieźel 2007: 15). Jednym z podstawowych interesów konsumentów, stanowiącym zarazem warunek *sine qua non* jego podmiotowości na rynku, jest suwerenność, którą w niniejszym artykule rozumie się jako „niezależność konsumenta w wyborach rynkowych, podejmowaniu decyzji zakupu, swobodzie kształtowania struktur konsumpcji, wolności postrzegania sygnałów marketingowych i reakcji na

te sygnały oraz w wielu innych okolicznościach i sytuacjach rynkowych” (Dąbrowska, Janoś-Kresło; Oziomek 2005: 14-15). Konsument musi dysponować odpowiednią wiedzą oraz mieć możliwość wyboru spośród co najmniej dwóch opcji określonego dobra, a więc suwerenność konsumenta może występować tylko w gospodarce rynkowej.

Ochrona interesów konsumenta w Polsce ma charakter odgórny jako efekt działań podejmowanych przez organy Unii Europejskiej i państwowe. W wyniku tych działań tworzone są instrumenty, za pomocą których możliwa jest ochrona interesów konsumenta. Głównym z nich są prawa konsumenta, stanowiące uprawnienia przysługujące podmiotom mającym status konsumenta¹, zgodnie z którymi mogą one żądać od innych podmiotów, w określonych przez prawo sytuacjach, danego zachowania. Uprawnienie to jest zabezpieczone przymusem państwowym. Przykładowo, jeśli konsument w terminie 10 dni od doręczenia mu towaru zakupionego przez Internet odstąpi od umowy, to przedsiębiorca zobowiązany jest do zwrotu pieniędzy. Jeśli spełnione zostaną określone przez prawo warunki, przedsiębiorca musi postąpić zgodnie z żądaniem konsumenta, gdyż w przeciwnym wypadku państwo może za pomocą swoich instytucji powyższe zachowanie wyegzekwować. Z reguły prawa konsumenta sprowadzają się do ochrony jego interesów. W tym celu państwo powołało do życia szereg instytucji mających za zadanie ochronę praw i interesów konsumentów, jak np. Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Inspekcja Handlowa, Rzecznik Ubezpieczonych. Jedyną instytucją państwową na poziomie lokalnym jest powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów.

Ochrona interesów konsumenta w niniejszym artykule rozumiana jest jako podejmowanie przez instytucje państwowe i pozarządowe działań mających na celu tworzenie warunków do podejmowania przez konsumentów suwerennych decyzji dotyczących nabywania towarów lub usług, jak również wpływających na jego pozycję na rynku. Ochrona interesów konsumenta jest szersza od ochrony jego praw, ponieważ dochodzenie roszczeń wynikających z uprawnień konsumenckich lub karanie za zakazane przepisami prawa czyny, które naruszają prawa konsumenta, ma na celu korzystne, a więc zgodne z interesem konsumenta, rozstrzygnięcie właściwego organu. Niemniej jednak nie każda ochrona interesów konsumenta przybiera postać instrumentu prawnego,

¹ Zgodnie z art. 22¹ Kodeksu cywilnego status konsumenta uzyskuje osoba fizyczna, która dokonuje czynności prawnej niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością gospodarczą lub zawodową.

czego przykładem jest edukacja konsumencka² czy postulaty polityczne, które nie mają charakteru roszczeniowego³, ale mimo to mogą chronić interesy konsumenta, np. w wyniku zwiększania świadomości konsumenckiej.

Suwerenność konsumenta jest cechą prawną, gdyż wynika z przepisów prawa, głównie prawa cywilnego. Przyznanie konsumentowi tej cechy przez prawo nakazuje innym podmiotom bezwzględnie ją uznawać. Trzeba jednak rozróżnić stan prawny od stanu faktycznego, a więc realnych możliwości podejmowania suwerennych decyzji przez konsumenta. Są one ograniczane chociażby przez ilość posiadanych środków pieniężnych, ale również przez wszelkie działania przedsiębiorców, zwłaszcza w zakresie marketingu i reklamy, w wyniku których konsumenci nie mają możliwości podjęcia racjonalnych decyzji.

Prawa konsumenta są efektem polityki konsumenckiej. Polityka konsumencka to „wytyczanie kierunków działań i identyfikowanie celów strategicznych, warunkujących osiągnięcie pożądanego w danym czasie poziomu ochrony interesów konsumentów” (Dokument Urzędu... 2013). Punkt wyjściowy w zakresie polityki konsumenckiej Unii Europejskiej został określony w strategii „Europa 2020”, w której wzywa się do „wzmocnienia pozycji obywateli, aby umożliwić im pełne uczestnictwo w jednolitym rynku”, co „wymaga zwiększenia ich możliwości i zaufania do kupowania towarów i usług z zagranicy, szczególnie w Internecie”. Powyższy cel został skonkretyzowany w wieloletnim programie na rzecz konsumentów na lata 2014–2020, zgodnie z którym państwa członkowskie powinny dążyć do realizacji czterech głównych celów: zwiększenia bezpieczeństwa produktów w całej Unii (art. 3, ust. 1, lit. a), poszerzenia wiedzy konsumentów i zwiększenia ich zaufania dzięki inicjatywom edukacyjnym i informacyjnym (art. 3, ust. 1, lit. b), umacniania praw konsumentów i ich dostępu do środków odwoławczych, ze szczególnym uwzględnieniem alternatywnych metod rozstrzygania sporów (ADR) (art. 3, ust. 1, lit. c).

² W niniejszym artykule edukacja konsumencka rozumiana jest jako przekazywanie konsumentom wiedzy i kształtowanie umiejętności niezbędnych do podejmowania suwerennych decyzji rynkowych. Postuluje się również włączenie do edukacji konsumenckiej elementów kształcenia konsumentów w zakresie „odpowiedzialności za skutki podejmowanych decyzji oraz uświadamianiu im ich realnej siły w kształtowaniu otaczającej rzeczywistości” (zob. Rachocka 2014: 1).

³ Konsument nie może przykładowo żądać odszkodowania za to, że nie jest prawidłowo realizowana edukacja konsumencka, w wyniku czego podjął nieracjonalną decyzję konsumencką.

Konkretyzacją powyższego programu w zakresie polskiej polityki konsumenckiej jest rządowa polityka konsumencka na lata 2014–2018, która zakłada następujące priorytety: zwiększenie skuteczności funkcjonowania systemu ochrony konsumentów, rozwój bezpiecznego rynku dla konsumentów, wspieranie mechanizmów rozstrzygania sporów oraz prokonsumenckich postaw wśród przedsiębiorców, wzmacnianie i rozwój systemu poradnictwa konsumenckiego, budowanie świadomości konsumenckiej – polityka informacyjno-edukacyjna, rozwój przyjaznego środowiska legislacyjnego w obszarze ochrony konsumentów oraz rozwój współpracy międzynarodowej w zakresie ochrony konsumentów (Dokument Urzędu... 2014).

Polski system instytucji ochrony konsumentów rozszerzono na poziomie lokalnym, na podstawie reformy administracyjnej, z dniem 1 stycznia 1999 r. o nowy podmiot – powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów. Rzecznik konsumentów jest zatem instytucją stosunkowo młodą, której wyznaczono trudne zadanie ochrony praw i interesów konsumentów na poziomie lokalnym. Przedmiotem artykułu jest analiza i ocena działalności na rzecz konsumentów Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Rzeszowie, a celem przedstawienie roli i znaczenia tego podmiotu w systemie instytucji ochrony konsumentów, ze szczególnym uwzględnieniem najnowszych unijnych postulatów w tym zakresie oraz ich konkretyzacji w postaci polityki konsumenckiej na lata 2014–2018.

Formalnoprawne usytuowanie Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Rzeszowie

Głównymi celami reformy ustroju administracyjnego z 1999 r. była decentralizacja zadań państwa oraz rozwój samorządności. Powierzenie zadań z zakresu ochrony konsumentów samorządowi terytorialnemu miało na celu realizację tych założeń. Na podstawie ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zadania w dziedzinie ochrony interesów konsumentów wykonuje samorząd terytorialny (art. 37), a ochrona praw konsumentów zgodnie z ustawą o samorządzie województwa (art. 14, ust. 1, pkt 12) i ustawą o samorządzie powiatowym (art. 4, ust. 1, pkt 18) należy do zadań własnych tych jednostek. „O ile zadania wojewódzkie nie zostały dotychczas doprecyzowane i skończyło się na bardzo ogólnym zapisie ustawowym, o tyle w ramach powiatu została przewidziana szczególna instytucja stojąca na straży interesów konsu-

mentów” (Droba 2004: 59–60). Rozszerzono zatem zakres instytucji ochrony konsumentów, powołując do życia na podstawie ustawy o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa nowy podmiot – powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów, stanowiącego „upodmiotowienie zadań powiatu w zakresie ochrony konsumentów – jako jednostka wyodrębniona organizacyjnie i personalnie” (Droba 2004: 60–61).

Rzecznik konsumentów jest podmiotem jednoosobowym, ale w powiatach liczących powyżej 100 tys. mieszkańców i w miastach na prawach powiatu może wykonywać swoje zadania przy pomocy wyodrębnionego biura (Ustawa o ochronie..., art. 40, ust. 4), zlecając je upoważnionym pracownikom. Jest to instytucja, którą samorząd powiatowy musi obligatoryjnie powołać. Ustawodawca wprost nie przyznał rzecznikowi konsumentów statusu organu państwowego, co spowodowało powstanie dwóch przeciwstawnych sobie stanowisk w tej kwestii. Z jednej strony zakres atrybutów przysługujących tej instytucji daje podstawy, aby stwierdzić, że jest on organem administracji publicznej (Wieroński 2010: 9), natomiast z drugiej strony podkreśla się, że nie ma on uprawnień o charakterze władczym (Droba 2004: 61), dlatego nie powinien być uznawany za organ państwowy.

Miejski Rzecznik Konsumentów w Rzeszowie został powołany, jako jeden z ostatnich w Polsce, dopiero 1 października 2005 r. (Uchwała Rady Miasta Rzeszowa..., § 1). Pomimo że powołanie tego podmiotu jest dla samorządów powiatowych obligatoryjne, to ustawodawca nie przewidział żadnych sankcji dla powiatu, który nie wykonałby tego zadania. Co więcej, prawodawca nie ustalił również terminu, w jakim samorząd powiatowy jest zobowiązany tę instytucję powołać. Pomimo to zdecydowana większość powiatów w stosunkowo krótkim czasie powołała rzecznika konsumentów. Miejski Rzecznik Konsumentów w Rzeszowie jest wyodrębnioną jednostką organizacyjną Urzędu Miasta Rzeszowa, funkcjonującą w postaci Biura Ochrony Konsumentów z dyrektorem na czele – Miejskim Rzecznikiem Konsumentów (Zarządzenie Prezydenta Miasta Rzeszowa..., § 28, ust. 1), który kieruje i organizuje pracę biura oraz reprezentuje je na zewnątrz. Rzecznik jest podporządkowany Prezydentowi Miasta Rzeszowa.

Mimo krótkiego okresu funkcjonowania Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Rzeszowie jego status w ramach struktury Urzędu Miasta Rzeszowa znacząco wzrósł w tym czasie. Początkowo rzecznik

wykonywał swoje zadania jednoosobowo, ale już po dwóch latach funkcjonowania instytucji władze Rzeszowa zdecydowały o powołaniu pracownika, którego zadaniem była pomoc rzecznikowi w obsłudze administracyjnej i udzielaniu porad prawnych konsumentom oraz przeniesieniu biura do nowego budynku. Z kolei rok później w biurze zatrudniono kolejnego pracownika na stanowisku sekretarki.

Prowadzenie edukacji konsumenckiej

Działalność rzecznika konsumentów w zakresie edukacji konsumenckiej przybiera wiele form. Mają one na celu stworzenie konsumentom warunków do podejmowania suwerennych decyzji rynkowych. Przede wszystkim rzecznik realizuje to zadanie przy okazji udzielania indywidualnych porad prawnych, gdy konsument zwraca się do niego o pomoc w związku z konkretnym przypadkiem konsumenckim, a następnie udzielana jest informacja konsumencka, która dotyczy bezpośrednio tej sprawy. Skutkuje to uświadomieniem sobie przez konsumenta przysługujących mu praw oraz tym, że w przyszłości będzie wiedział, jak postąpić w takiej samej albo podobnej sytuacji, aby podjąć racjonalną decyzję lub skutecznie dochodzić swoich praw. Ponadto konsument swoją wiedzę w tym zakresie może przekazać osobom najbliższym i znajomym.

Kolejną formą działań jest współpraca z redakcjami regionalnych czasopism, rozgłośni radiowych i telewizyjnych, która pozwala dotrzeć z informacją konsumencką do jak najliczniejszego grona konsumentów z terenu Rzeszowa i powiatu rzeszowskiego. O tym, jak istotna jest współpraca rzecznika konsumentów z regionalnymi mediami, świadczą wydarzenia związane z połączeniem platformy satelitarnej n i Cyfry+ w platformę nc+. Operator proponował klientom nową umowę z droższym abonamentem i mniejszą liczbą kanałów, co z kolei zostało krytycznie ocenione przez konsumentów. Co więcej, w wyniku nieporadnych działań informacyjnych klienci nie mogli uzyskać rzetelnej informacji, np. dotyczącej zerwania dotychczasowej umowy. Odpowiedzią na działania firmy było założenie profilu w serwisie społecznościowym Facebook „Anty NC+”, który w chwili wydarzenia popierało 94 384 osób (www.facebook.com/antyncplus 2013). Wielu klientów na podstawie informacji z tego profilu i pod wpływem emocji podjęło decyzję o rozwiązaniu umowy. W związku z zaistniałą sytuacją Miejski

Rzecznik Konsumentów w Rzeszowie wypowiedział się na stronach regionalnego portalu internetowego Nowiny24, aby konsumenci wstrzymali się z rozwiązaniem umowy do czasu wydania ostatecznej decyzji przez Prezesa UOKiK w tej sprawie, gdyż być może organ ten „polecą operatorowi, by dał klientom możliwość pozostania przy «starych» umowach, a nową ofertę zaproponuje dopiero po jej zakończeniu” (www.nowiny24.pl; Jamróg 2013). Na podstawie decyzji Prezesa UOKiK w tej sprawie konsumenci, którzy nie wypowiedzieli umowy, mogli skorzystać z usługi operatora na dotychczasowych warunkach do końca trwania umowy. Osoby, które wypowiedziały umowę, musiały zostać poinformowane o tym, że mogą anulować wypowiedzenie do 31 maja 2013 r., aby korzystać z usługi na dotychczasowych warunkach do końca trwania umowy. Natomiast klienci, którzy wybrali ofertę nc+, musieli zostać poinformowani, że mogą do 31 maja 2013 r. odstąpić od jej wybrania i wówczas również mogli skorzystać z usługi na dotychczasowych warunkach do końca trwania umowy. Operator powyższą decyzją został również zobowiązany do poinformowania konsumentów o tych możliwościach na piśmie (www.uokik.gov.pl 2013; Decyzja Prezesa..., nr DDK 1/2013).

Zamieszczane przez Miejskiego Rzecznika Konsumentów informacje na stronach Biuletynu Informacji Publicznej Miasta Rzeszowa (bip.erzeszow.pl 2014) również stanowią formę edukacji konsumenciej. Konsument na stronie internetowej może znaleźć dane teleadresowe i godziny urzędowania Biura Ochrony Konsumentów, informacje dotyczące podstaw prawnych działania podmiotu, wykonywanych zadań, procedur działania oraz dane innych instytucji ochrony konsumentów zarówno ogólnopolskich, jak i znajdujących się w Rzeszowie oraz na terytorium województwa podkarpackiego.

Działania rzecznika konsumentów w zakresie edukacji konsumenciej można podzielić na powszechne i indywidualne. Powszechne polegają na kształtowaniu świadomości konsumenckiej społeczności regionalnej i z reguły opierają się na współpracy z regionalnymi mediami. Natomiast indywidualne mają na celu takie wpłynięcie na konkretnego konsumenta, w wyniku udzielonej informacji konsumenckiej, aby w przyszłości potrafił sobie sam poradzić z sytuacjami, kiedy przedsiębiorca nie będzie przestrzegał jego praw.

W związku ze wzrostem ilości towarów i usług na rynku edukacja konsumencka musi koncentrować się nie tylko na przekazywaniu konsumentom wiedzy o przysługujących im prawach, ale powinna również

obejmować działania mające na celu uświadamianie o mechanizmach rynkowych, technikach manipulacyjnych stosowanych przez przedsiębiorców czy zasadach zawierania umów handlowych. Ochrona interesów konsumentów polega na dochodzeniu ich praw, czyli działaniach *ex post*, ale również na wykształceniu u konsumentów umiejętności podejmowania racjonalnych decyzji zakupu towaru czy usługi.

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

Rzecznik konsumentów udziela bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów bezpośrednio, telefonicznie, za pośrednictwem poczty elektronicznej lub przesyłek listowych. Porada konsumencka może przybrać różne formy, np. odpowiedzi ustnej na pytanie konsumenta, sporządzenia pisma procesowego lub udostępnienia konsumentowi materiałów czy aktów prawnych.

Mając na uwadze coraz większą popularność serwisów społecznościowych, wydaje się, że rozwiązaniem wychodzącym naprzeciw współczesnym oczekiwaniom konsumentów byłoby założenie przez rzeszowskiego rzecznika oficjalnego profilu w serwisie społecznościowym „Facebook”, na którym konsumenci mogliby opisywać swoje przypadki konsumenckie na tzw. tablicy, a następnie uzyskać profesjonalną poradę. Takie rozwiązanie umożliwiłoby innym konsumentom zapoznanie się zarówno z określonym zdarzeniem, jak i rozwiązaniem udzielonym przez pracownika biura. Kiedy inny konsument znajdowałby się w takiej samej albo podobnej sytuacji, to nie musiałby kierować indywidualnej prośby do rzecznika konsumentów w swojej sprawie, lecz mógłby skorzystać z dostępnych na profilu informacji. Wielu konsumentów nie jest w stanie dotrzeć do biura w godzinach jego urzędowania, dlatego wydaje się, że takie rozwiązanie pozwoli rozszerzyć ochronę konsumentów na większe grono osób, w tym szczególnie na osoby niepełnosprawne, dla których bariery architektoniczne często okazują się zbyt trudne do pokonania.

Zdaniem autora należałoby również uruchomić dodatkowe numery telefoniczne, dokonując ich podziału na kategorie spraw, którymi rzecznik się zajmuje. Przykładowo, pod jednym numerem można było-

by uzyskać informacje dotyczące zasad składania reklamacji i możliwości odstąpienia od umów zawartych poza lokalem i na odległość, natomiast pod kolejnymi konsument mógłby otrzymać porady konsumenckie dotyczące pozostałych zagadnień. Wydaje się, że warto również byłoby uruchomić osobny numer telefonu w sprawach dotyczących spraw organizacyjnych Biura Ochrony Konsumentów, którego obsługą zajmowałby się sekretariat.

Zapewnianie bezpłatnego poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej w zakresie ochrony interesów konsumentów stanowi trzon działalności rzeszowskiego rzecznika konsumentów, jednak nie ulega wątpliwości, że musi być ono skoordynowane z prowadzeniem edukacji konsumenckiej. Edukacja w zakresie ochrony praw konsumenta i funkcjonowania jej instytucji zapobiega zmarginalizowaniu roli konsumenta na rynku w relacji z przedsiębiorcami oraz uczy świadomości konsumenckiej, co stanowi skuteczne działania profilaktyczne. Jeśli konsumenci posiadaliby wiedzę dotyczącą podstawowych praw, jak np. gwarancji, rękojmi, niedozwolonych zapisów w umowach czy możliwości zwrotu towaru zakupionego poza lokalem lub na odległość w ciągu 10 dni bez podania przyczyny, to przedsiębiorcy musieliby z czasem zaprzestać sprzecznych z prawem działań, gdyż ich zachowania przynosiłyby im więcej strat niż ewentualnych zysków. Tym samym wzrosłaby jakość sprzedawanych towarów i usług. Niestety, wielu konsumentów szuka pomocy dopiero po fakcie i często jest stawiana przez przedsiębiorcę przed tzw. faktem dokonanym. Czasami konsument rezygnuje z walki o swoje prawa, uznając, że nie będzie mu się to opłacało, tym samym umacnia sprzedawcę w przeświadczeniu, że jego postępowanie jest bezkarne. Zdaniem autora należałoby dokonać reorganizacji biura rzecznika, wyodrębniając nowe stanowisko dla osoby, która byłaby odpowiedzialna za prowadzenie edukacji konsumenckiej. Udzielanie porad konsumenckich jest bardzo kosztowne i czasochłonne, a niestety zasadniczo konsumenci zwracają się o pomoc po fakcie, często w wyniku niezachowania należytej staranności podczas zakupów czy zawierania umów. Oczywiście roztargnienie czy lenistwo konsumentów nie zwalania z odpowiedzialności nieuczciwych sprzedawców i handlowców, którzy zgodnie z dobrymi obyczajami obowiązującymi w obrocie handlowym nie powinni wykorzystywać takich sytuacji.

Występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów

Kolejną kompetencją miejskiego rzecznika konsumentów jest występowanie do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów. Generalnie to zadanie jest realizowane poprzez zwrócenie się do przedsiębiorcy z pytaniem o określony przypadek konsumencki w formie rozmowy telefonicznej, faksu oraz korespondencji listowej lub elektronicznej. Wystąpienia rzecznika mają charakter mediacji między konsumentem a przedsiębiorcą, a ich zasadniczym celem jest polubowne załatwienie sprawy. Rzecznik konsumentów może występować do firm wyłącznie w sprawach mieszczących się w zakresie ochrony praw i interesów konsumentów.

Rzecznik konsumentów, jako podmiot administracji publicznej, swoje działania musi podejmować w oparciu o okoliczności zgodne z rzeczywistością. Wymaga to ustalenia, czy w konkretnym przypadku konsumenckim może wystąpić do przedsiębiorcy. Przykładowo, konsument dokonał zakupu, ale zgubił paragon lub umowę, w związku z tym rzecznik konsumentów nie ma żadnego dokumentu, na podstawie którego można byłoby jednoznacznie uznać, że konsumentowi przysługuje roszczenie. Wystąpienie w takiej sytuacji do firmy przez rzecznika nie stanowi, jakby mogło się wydawać, nadużycia prawa z jego strony, gdyż jest zobowiązany do podjęcia maksymalnych starań i wyczerpania wszystkich zgodnych z prawem środków w celu wyjaśnienia sprawy, w tym uzyskania od przedsiębiorcy jego stanowiska dotyczącego danego przypadku konsumenckiego. Niemniej jednak każdy tego typu przypadek powinien być przez rzecznika uwzględniany na podstawie całości kształtu okoliczności konkretnej sprawy.

Rzecznik, występując do przedsiębiorców, powołuje się nie tylko na określone przepisy prawne, ale również na dobre obyczaje obowiązujące w obrocie handlowym, jak np. obyczaje kupieckie. Ma to na celu ochronę zarówno praw, jak i szeroko rozumianych interesów konsumentów. Przykładowo, wiele programów komputerowych wymaga przed zainstalowaniem zaakceptowania regulaminów. Często są one bardzo obszerne, zatem zdecydowana większość użytkowników akceptuje te warunki bez ich czytania. Pomimo że konsument zawarł ważną umowę, a powołanie się na nieznanomość jej zapisów nie jest usprawiedliwieniem, to odwołując się do dobrych obyczajów kupieckich, należałoby uznać, że rzetelna firma zdaje sobie sprawę z tego zjawiska. Ponadto konsumenci znajdują się w trudnej sytuacji motywacyjnej,

gdyż chcą skorzystać z programu w danej chwili, natomiast przeczytanie wielu stron umów czy regulaminów wymaga nie tylko sporej ilości czasu, ale również wiedzy, często specjalistycznej. W związku z tym przedsiębiorca powinien zaproponować np. usługę demonstracyjną, aby klient mógł zapoznać się z funkcjonowaniem programu i dopiero po upływie określonego czasu podjąć decyzję, czy chce go nabyć.

Mimo że rzecznik konsumentów realizuje zadania z zakresu ochrony praw i interesów konsumentów, to w swoich działaniach musi zachować obiektywny stosunek do sprawy i jej uczestników, pozbawiony stronniczości oraz uprzedzeń. Przykładowo, jeśli konsument zgłosił się ze skargą na przedsiębiorcę, że został przez niego wprowadzony w błąd podczas zawierania umowy, a w związku z tym rzecznik podejmie działania bez zapoznania się ze stanowiskiem firmy w tej sprawie, to może się okazać, że przedsiębiorca dochował należytej staranności podczas zawierania umowy, natomiast to konsument zmienił zdanie co do zakupionego pełnowartościowego towaru i w ten sposób chce odzyskać pieniądze.

Tabela 1. Wystąpienia do przedsiębiorców w sprawie ochrony interesów konsumentów w latach 2005–2012

Rok	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Liczba porad ogółem	74	281	322	493	640	815	1107	1225
Liczba wystąpień ogółem	42	175	176	303	373	454	606	690
Uznanie roszczeń	–	79	98	151	162	178	306	331
Odpowiedź negatywna	–	96	78	152	211	276	296	301
Udział % w ogólnej liczbie porad	–	62%	55%	61%	58%	56%	55%	56%
Udział % uznanych roszczeń	–	45%	56%	50%	43%	39%	50%	48%
Udział % negatywnych odpowiedzi	–	55%	44%	50%	57%	61%	49% (wynik nie uwzględnia spraw w toku)	44% (wynik nie uwzględnia spraw w toku)

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Rzeszowie z lat 2005–2012.

Przedstawione w tabeli 1 dane statystyczne dotyczące występowania przez rzecznika konsumentów do przedsiębiorców w sprawie ochrony interesów konsumentów w latach 2005–2012 pokazują, że średnio 56% wszystkich porad konsumenckich udzielonych przez Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Rzeszowie skończyło się wystąpieniem do przedsiębiorcy, z czego średnio 46% odpowiedzi uwzględniło roszczenia konsumentów. Najwięcej negatywnych odpowiedzi od przedsiębiorców, bo aż 61%, rzeszowski rzecznik otrzymał w 2010 r. Od tego czasu liczba negatywnych odpowiedzi stale maleje. Natomiast największą liczbę pozytywnych odpowiedzi rzecznik otrzymał w 2007 r. i wynosiła ona 56% odpowiedzi na wystąpienia do przedsiębiorców. Od tego roku liczba pozytywnych odpowiedzi malała do roku 2010, po czym znowu zaczęła rosnąć. Co więcej, w 2011 r. było ich o 11 punktów procentowych więcej niż w roku poprzednim.

Dane te świadczą o tym, że niemal połowa spraw już na tym etapie kończy się uwzględnieniem interesów konsumentów, zatem przedsiębiorcy zaczynają uświadamiać sobie rolę rzecznika konsumentów i respektować jego działania. Często negatywna odpowiedź firmy na wystąpienie rzecznika kończy się sporządzeniem przeciwko niej pozwu cywilnego. To z kolei wiąże się z kosztami sądowymi oraz w razie przegrania sprawy z ryzykiem przedstawienia procesu w mediach, w wyniku czego może ucierpieć wizerunek przedsiębiorcy. Należy zatem spodziewać się systematycznego wzrostu pozytywnych odpowiedzi na wystąpienia rzecznika. Pomimo dynamicznego wzrostu liczby osób, które zwracają się do Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Rzeszowie z prośbą o poradę konsumencką, zasadniczo średnia procentowa udzielanych zarówno pozytywnych, jak i negatywnych odpowiedzi przedsiębiorców utrzymuje się w przybliżeniu na tym samym poziomie, co dowodzi, że instytucja rzecznika skutecznie wykonuje swoje zadania w tym zakresie. Być może przedsiębiorcy liczyli na to, że wraz z dynamicznie zwiększającą się liczbą konsumentów szukających pomocy w biurze rzecznika będzie on coraz mniej skuteczny, co wyjaśniałoby fakt, że w 2010 r. najwięcej firm zdecydowało się udzielić negatywnej odpowiedzi.

Wnioski

Miejski Rzecznik Konsumentów w Rzeszowie stanowi pierwsze ogniwo kontaktu z lokalnymi konsumentami, a tym samym jest najbli-

żej indywidualnych spraw konsumenckich. Aby skutecznie realizował swoje zadania, musi posiadać nie tylko odpowiednie kwalifikacje zawodowe, ale również wiedzę na temat pozycji konsumenta na lokalnym rynku, którą będzie czerpał przede wszystkim z praktyki. Wymaga to od niego profesjonalizacji i stałego podnoszenia kwalifikacji. Ponadto powinien cechować się określoną niezależnością od struktur politycznych, aby mieć możliwość inicjowania właściwych z punktu widzenia konsumentów zmian w przepisach lokalnych czy nie ulegać naciskom lokalnych przedsiębiorców, wspierających określone opcje polityczne. Powyższe kwestie uwzględniono podczas opracowywania najnowszej polityki konsumenckiej, ponieważ postuluje się podejmowanie działań ukierunkowanych na wzmocnienie pozycji rzeczników poprzez podwyższanie świadomości społecznej i politycznej w zakresie roli, jaką podmiot ten odgrywa w systemie instytucji ochrony konsumentów (Dokument Urzędu... 2014).

W okresie od 2005 do 2013 r. odnotowuje się dynamiczny wzrost liczby spraw i problemów lokalnych konsumentów kierowanych do Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Rzeszowie. Pomimo ograniczeń czynnikami prawnymi, administracyjnymi i przede wszystkim finansowymi rzecznik sprostął zadaniu, o czym świadczy fakt, że niemal połowa wystąpień do przedsiębiorców kończy się korzystnie dla konsumenta, co z kolei wpływa na rosnące zaufanie do tej instytucji.

Celem dyrektywy w sprawie ADR (alternatywnych sposobów rozstrzygania sporów) jest stworzenie i zapewnienie konsumentom we wszystkich państwach członkowskich UE możliwości wszczynania mediacji lub postępowania ugodowego w sporach z przedsiębiorcami (art. 1). Z kolei celem rozporządzenia w sprawie ODR w sporach konsumenckich jest stworzenie europejskiej platformy ODR (*online dispute resolution*) umożliwiającej rozstrzyganie przez Internet sporów między konsumentami i przedsiębiorcami z wykorzystaniem alternatywnych metod rozstrzygania sporów (art. 1).

Z jednej strony postuluje się umacnianie pozycji rzecznika jako instytucji realizującej zadania z zakresu ochrony konsumentów na poziomie administracji samorządowej, natomiast z drugiej strony, jak wynika z przytoczonych w artykule danych, rola rzeszowskiego rzecznika ewoluuje w kierunku *quasi*-mediatora w sporze między konsumentem a przedsiębiorcą. Wydaje się zatem, że kwestia ta powinna stanowić przedmiot dalszych badań.

Miejski Rzecznik Konsumentów w Rzeszowie jest instytucją realnie i skutecznie chroniącą prawa i interesy konsumentów na lokalnym rynku. Umacnianie się pozycji rzecznika w strukturze Urzędu Miasta Rzeszowa, a co za tym idzie, większe nakłady finansowe, mogą być odbierane jako niepotrzebne i będące przejawem rozrostu biurokracji, podczas gdy jest to naturalna konsekwencja coraz większego zapotrzebowania konsumentów w zakresie ochrony ich praw i interesów. Nie ulega zatem wątpliwości, że rzecznik powinien zostać wyposażony w odpowiednie środki finansowe, lokalowe i kadrowe, aby wraz z rosnącymi wymaganiami konsumentów mógł skutecznie realizować swoje zadania. Ze względu na wytyczne rozporządzenia w sprawie ODR w sporach konsumenckich rzecznika należy również wyposażać w odpowiedni sprzęt komputerowy oraz oprogramowanie umożliwiające ochronę konsumentów przez Internet.

Bibliografia

- Biuletyn Informacji Publicznej Miasta Rzeszowa 2014, <http://bip.erzeszow.pl/wydzialy/urzadumiasta/biuro-ochrony-konsumentow> (23.03.2014).
- Dąbrowska A., Janoś-Kresło M., Ozimek I., 2005, *Ochrona i edukacja konsumentów we współczesnej gospodarce rynkowej*, Warszawa.
- Decyzja Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów nr DDK 1/2013.
- Decyzja UOKiK – „nc+”, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów http://www.uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=10372 (30.04.2013)
- Dokument Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Polityka konsumencka na lata 2010–2013.
- Dokument Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Polityka konsumencka na lata 2014–2018.
- Droba M., 2004, *Teoretyczne i praktyczne uwagi o powiatowym (miejskim) rzeczniku konsumentów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Rzeszowskiego: Seria ekonomiczna. Marketing i zarządzanie” 2, red. J. Kitowski, Rzeszów.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie alternatywnych metod rozstrzygania sporów konsumenckich oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (dyrektywa w sprawie ADR w sporach konsumenckich).
- Jamróg K., 2013, *Abonenci wścickli na platformę nc+*, <http://www.nowiny24.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=/20130408/REGION00/130409692> (23.04.2013).
- Kieźel E. (red.), 2007, *Ochrona interesów konsumentów w Polsce w aspekcie integracji europejskiej*, Warszawa.
- Komunikat Komisji COM(2010)2020 z dnia 3 marca 2010 r., Strategia Europa 2020.
- Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 524/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie internetowego systemu rozstrzygania sporów konsumenckich

- oraz zmiany rozporządzenia (WE) nr 2006/2004 i dyrektywy 2009/22/WE (rozporządzenie w sprawie ODR w sporach konsumenckich).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 254/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie wieloletniego programu na rzecz konsumentów na lata 2014–2020.
- Rachocka J., *Konsumeryzm polityczny jako element nowoczesnej edukacji konsumenciej*, www.staff.amu.edu.pl/~pawelw/konferencja/J_Rachocka_ref.pdf (21.03.2014).
- Serwis społecznościowy Facebook, www.facebook.com/antyncplus (23.04.2013).
- Sprawozdanie z działalności Miejskiego Rzecznika Konsumentów w Rzeszowie za 2005–2012 r.
- Uchwała nr XLII/218/2005 Rady Miasta Rzeszowa z dnia 30 sierpnia 2005 r. w sprawie powołania Miejskiego Rzecznika Praw Konsumentów w Rzeszowie.
- Ustawa Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r., DzU 1964, nr 16, poz. 93.
- Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r., DzU 1998, nr 91, poz. 576.
- Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r., DzU 1998, nr 91, poz. 578.
- Ustawa o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa z dnia 24 lipca 1998 r. DzU 1998, nr 106, poz. 668.
- Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów z dnia 16 lutego 2007 r., DzU 2007, nr 50, poz. 331.
- Wieroński M., 2010, *Rzecznik między kodeksami*, „Informator Rzeczników Konsumentów”, nr 1.
- Zarządzenie nr 19/2013 Prezydenta Miasta Rzeszowa z dnia 27 lutego 2013 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Rzeszowa.

THE PRACTICE OF CONSUMER PROTECTION BASED ON THE EXAMPLE OF THE MUNICIPAL OFFICE OF FAIR TRADE IN RZESZÓW

Abstract

Consumer protection is impossible without existence of a professional institution which remains outside current mainstream of policy making. One of them is the Municipal Office of Fair Trade. The subject of the article is to analyze and assess the activities of the Municipal Office of Fair Trade on behalf of the consumer in Rzeszów, while the purpose is to highlight the role and importance of this entity in the system of consumer protection institutions.

Keys words: consumer, consumers rights, consumer protection, Municipal Office of Fair Trade.