

Oryginalny artykuł naukowy
Original Article

Data wpływu/Received: 2.09.2018

Data recenzji/Accepted: 13.09.2018/30.09.2018

Data publikacji/Published: 30.09.2018

Źródła finansowania publikacji: środki własne

DOI: 10.5604/01.3001.0013.0059

Authors' Contribution:

(A) Study Design (projekt badania)

(B) Data Collection (zbieranie danych)

(C) Statistical Analysis (analiza statystyczna)

(D) Data Interpretation (interpretacja danych)

(E) Manuscript Preparation (redagowanie opracowania)

(F) Literature Search (badania literaturowe)

mgr Magdalena Chowaniec ^{A B C D E F}

AGH w Krakowie

**PRAKTYKA OCHRONY KONSUMENTÓW
NA PRZYKŁADZIE WYBRANEGO POWIATOWEGO
RZECZNIKA KONSUMENTÓW**

**CONSUMER PROTECTION PRACTICE ON EXAMPLE
OF A CHOSEN POWIUMENT DISTRICT**

Streszczenie: Wysoka aktywność polityki ochrony konsumentów cechuje państwa o szybko rozwijających się gospodarkach rynkowych. Rosnąca konsumpcja wzmacnia potrzebę ochrony podmiotu uznanego za wyraźnie słabszą stronę transakcji gospodarczych, a mianowicie konsumenta. Celem niniejszego artykułu jest prezentacja instytucji wybranego powiatowego rzecznika konsumentów, jego pozycji w systemie administracji publicznej oraz podkreślenie szczególnie istotnej roli w organach samorządowych. Podstawową metodą badawczą

przyjętą w niniejszym artykule jest analiza studium przypadku (case study) oraz analiza literatury przedmiotu.

Słowa kluczowe: administracja państwowa, gospodarka rynkowa, rzecznik konsumentów, ochrona konsumentów

Abstract: High activity of consumer protection policy is characterized by countries with fast-growing market economies. Increasing consumption increases the need to protect an entity recognized as a clearly weaker party to economic transactions, namely the consumer. The purpose of this article is to present the institution of a selected Poviát Consumer Ombudsman, his position in the public administration system and to emphasize a particularly important role in self-government bodies. The basic research method adopted in this article is the case study analysis and the literature analysis of the subject.

Keywords: state administration, market economy, consumer ombudsman, consumer protection

Wstęp

Intensywny rozwój gospodarki oraz rosnącej konsumpcji powoduje bardzo szczególną potrzebę ochrony podmiotu uznanego za słabą stronę transakcji gospodarczych, a mianowicie konsumenta. W celu podjęcia próby ochrony konsumentów tworzone są systematycznie odpowiednie akty prawne adekwatne do bieżącej sytuacji rynkowej oraz potencjalnych zagrożeń. W kulminacyjnym punkcie gospodarki rynkowej umiejscowiony jest właśnie konsument, od jego postępowania w bardzo wysokim stopniu zależny jest sukces każdego przedsiębiorstwa, a w szczególności uzyskania przez nie oczekiwanego zysku¹. Konsument jest zatem centralnym podmiotem rynku wytwarzającym popyt poprzez nabycie określonego dobra bez uprzedniego zamiaru skierowania go do obrotu gospodarczego. Wynika z tego, że sprawne i efektywne działanie gospodarki zależne jest od obecności świadomego swoich praw oraz potrafiącego te prawa egzekwować konsumenta².

W Polsce ochrona interesów konsumentów ma odgórnie narzucony charakter, jest efektem działań podejmowanych zarówno przez organy państwowe, jak i Unii Europejskiej. Wynikiem tych działań jest tworzenie instytucji oraz instrumentów, za pomocą których możliwa jest ochrona konsumentów. Powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów jest instytucją stosunkowo nową pośród wprowadzanych rozwiązań administracyjnych. W polskim systemie prawnym instytucja rzecznika funkcjonuje od 1 stycznia 1999 roku. Obecnie pozycję prawną rzecznika konsu-

¹ L. Rudnicki, *Zachowanie konsumentów na rynku*, PWE, Warszawa 2000, s. 9-10.

² E. Kieźel, *Ochrona interesów konsumentów w Polsce w aspekcie integracji europejskiej*, Difin, Warszawa, 2007, s. 17-28.

mentów reguluje ustawa z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. nr 50 z 2007, poz. 331, z póź.zm.)³.

Celem niniejszego artykułu jest prezentacja instytucji Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Oświęcimiu, jego pozycji w systemie administracji publicznej oraz podkreślenie szczególnie istotnej roli w organach samorządowych. W związku z celem opracowania zasadne wydaje się zadanie pytania: czy praktykowanie działalności powiatowego rzecznika konsumentów jest istotne, skuteczne oraz przynoszące wymierne efekty dla konsumentów powiatu oświęcimskiego?

Podstawową metodą badawczą przyjętą w niniejszym artykule jest analiza studium przypadku (case study); dokonano również analizy literatury przedmiotu. Powyższa metoda jest jedną z metod jakościowych, a główną jej ideą jest dokładny, szczegółowy opis rzeczywistego obiektu, procesu lub zjawiska, przeprowadzany w celu wyjaśnienia uwarunkowań, przyczyn i rezultatów istnienia pewnego procesu lub funkcjonowania danego obiektu w określonych warunkach⁴.

Zaprezentowaną metodę badawczą wykorzystano w celu identyfikacji, analizy i oceny procesów zachodzących w badanej instytucji oraz uzyskania odpowiedzi na powyżej postawione pytanie badawcze. Przeprowadzone badanie umożliwiło dokonanie identyfikacji, analizy i oceny wymiernych efektów praktykowania działalności powiatowego rzecznika konsumentów w Oświęcimiu. Głównym źródłem danych empirycznych badanego przypadku jest analiza danych statystycznych opartych na dokumentach wewnętrznych instytucji odzwierciedlających prowadzoną działalność badanego podmiotu. Badania zrealizowano w Biurze Rzecznika Konsumentów w Oświęcimiu, odbyły się one w okresie od 15 lipca do 3 sierpnia 2018 roku. Przeprowadzone badania umożliwiły dokonanie identyfikacji, analizy i oceny wymiernych efektów praktykowania działalności Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Oświęcimiu.

1. Konsument jako podmiot w obrocie gospodarczym

Termin „konsument” przez bardzo długi czas nie posiadał dokładnej, jednoznacznej definicji. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż podświadome rozumienie tego pojęcia zasadza się na jego umiejscowieniu jako podmiotu „końcowego łańcucha ekonomicznego”⁵. Kodeks cywilny (Dz.U.2017.459, t.j. z 2017.03) definiuje w art. 22¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku, że „konsumentem jest osoba fizyczna dokonująca czynności prawnej z przedsiębiorcą, niezwiązanej bezpośrednio z jej działalnością

³ M. Koralewski, *Nowa ustawa o prawach konsumentakomentarzem*, Wiedza i praktyka sp. z o.o., Warszawa 2014, s. 7.

⁴ M. Kostera, *Organizacje w praktyce. Studia przypadków dla studentów zarządzania*, Poltex, Warszawa 2011 s. 10.

⁵ L. Rudnicki, *Zachowanie konsumentów na rynku*, PWE, Warszawa 2000, s. 25-27.

gospodarczą lub zawodową (ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny)⁶. Za-tem według przedmiotowej definicji ustawa o prawach konsumenta ma zastosowanie wyłącznie do konsumentów, którzy zawierają umowę z przedsiębiorcą.

Termin „konsument” kładzie silny nacisk na strukturalną nierówność, która występuje między konsumentem a przedsiębiorcą. Przedsiębiorca w wielu aspektach posiada znaczą przewagę (m.in.: informacyjną, finansową, organizacyjną) nad konsumentem. Z tej przyczyny istnieje wyraźna konieczność wdrażania oraz opracowywania instrumentów normatywnych, których celem jest wyrównanie pozycji stron uczestniczących w rynku⁷. Taka sytuacja implikuje podjęcie działań, które zapewniają wysoką ochronę praw konsumenta w relacjach konsument – przedsiębiorca oraz umożliwiają sprawne dochodzenie roszczeń w sytuacji naruszenia chronionych praw konsumenta⁸. Z przedstawionych powyżej względów bardzo ważną kwestią jest współzależność konsumentów i sprawna działalność państwa w tych obszarach⁹.

Głównym celem podejmowania takich działań jest zagwarantowanie względnej równowagi pomiędzy przedsiębiorcą oferującym różne towary i usługi na wolnym konkurencyjnym rynku a konsumentem¹⁰.

W Polsce funkcjonują różne organizacje zajmujące się ochroną konsumenta, prze-ważającymi są jednostki administracji rządowej¹¹. Podstawowe instytucje podejmujące działania w ochronie konsumentów to między innymi: Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), Inspekcja Handlowa, Polubowne Sądy Konsumentckie.

Ochrona konsumenta jest zadaniem priorytetowym wielu instytucji. W świadomości powszechnej utrwalił się natomiast wizerunek Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), którego podstawowym zadaniem jest ochrona zbiorowych interesów konsumentów. Pomoc bezpośrednią w sprawach indywidualnych konsumentów jednak świadczą rzecznicy konsumentów. Sprawna, skuteczna i efektywna praca każdego rzecznika konsumentów wymaga ściśle określonych działań, wykonywanych poprzez świadczenie poradnictwa konsumentom, interwencje w stosunku do przedsiębiorców oraz współpracę z innymi instytucjami.

2. Istota i cel praktyki ochrony konsumentów

Stanowisko rzecznika konsumentów usytuowane jest w organach samorządowych. Pracodawcą miejskiego rzecznika konsumentów jest prezydent miasta, nato-

⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U.2017.459 t.j. 2017.03.02).

⁷ T. Czech, *Prawa konsumenta. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017, s. 16-17.

⁸ C. Banasiński, *Postępy Polski w adaptowaniu acquis communautaire w zakresie ochrony konsumentów*, [w:] Świadomość konsumenta i ochrona konsumentów – doświadczenia francuskie i fińskie a polskie perspektywy, Publikacja w ramach projektu PHARE UOKiK, Warszawa 2003, s. 10-11.

⁹ A. Inglot, *Ochrona praw konsumenta w Polsce przed i po wejściu do Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej” 2006, nr 228, s. 15-16.

¹⁰ C. Banasiński C., *Postępy Polski w adaptowaniu...*, s. 15-16.

¹¹ A. Inglot, *Ochrona praw konsumenta...*, s. 17-19.

miast powiatowego rzecznika konsumentów właściwym organem zatrudniającym jest starosta.

Przepisy ustawy wskazują na to, że rzecznik konsumentów jest jednostką wyodrębnioną organizacyjnie w strukturze starostwa powiatowego / urzędu miasta. Rzecznik konsumentów posiada uprawnienia do podjęcia decyzji o utworzeniu biura w oparciu o dokonaną analizę zapotrzebowania. W skład biura rzecznika konsumentów, będącego jednostką organizacyjną, wchodzi zespół osób o odpowiednich kwalifikacjach; ich zadaniem jest pomoc w realizacji zadań wyznaczonych rzecznikowi konsumentów. Zakres kompetencji rzecznika konsumentów obejmuje interwencję do przedsiębiorców w sprawach ochrony interesów konsumentów, jak również zapewnienie poradnictwa konsumenckiego. Rzecznik konsumentów natomiast nie posiada uprawnień kontrolnych, nie ma możliwości wydawania zakazów, nakazów czy też nakładania sankcji finansowych. Rzecznik konsumentów świadczy porady oraz zapewnia pomoc w indywidualnych sprawach konsumenckich¹².

3. Przedmiot i cel badań

Powiatowy rzecznik konsumentów w Oświęcimiu udziela porad i służy pomocą wszystkim mieszkańcom powiatu oświęcimskiego. Wyraźny wpływ na działalność oświęcimskiego rzecznika mają czynniki, takie jak: położenie geograficzne, liczba mieszkańców, zasięg terytorialny oraz struktura działalności gospodarczej na terenie powiatu.

Obecny powiatowy rzecznik konsumentów w Oświęcimiu sprawuje swoją funkcję od 1 lutego 2009 roku. Realizując swoje zadania powiatowy rzecznik konsumentów w Oświęcimiu udziela porad zgodnie z aktualnymi przepisami prawa z zakresu ochrony praw i interesów konsumentów. Udzielane porady konsumenckie polegają głównie na analizie stanu faktycznego oraz prawnego danej problematyki w oparciu o przedłożoną dokumentację konsumentów.

W okresie sprawozdawczym za rok 2015 w ramach sprawozdania z działalności powiatowego rzecznika konsumentów w Oświęcimiu w roku 2016 obejmującego poradnictwo konsumenckie udzielono ogółem 2367 porad. Porady dotyczące umów sprzedaży (w tym sprzedaży usług) w lokalu przedsiębiorstwa to 2078 porad, a więc 88% ogółu udzielonych porad. Sprawy, które dotyczyły umów zawieranych na odległość i poza lokalem przedsiębiorstwa, stanowiły 289 udzielonych porad, czyli 12% ogółu porad. W roku 2015 odnotowano łącznie 22 sprawy sądowe, gdzie przygotowano 9 pozwów sądowych i 15 sprzeciwów od nakazów zapłaty. W okresie sprawozdawczym za rok 2015 nie odnotowano skierowania spraw do rozpoznania przez sądy polubowne.

¹² A. Kopczyńska, *Ochrona praw konsumenta jako zadanie samorządu powiatowego – znaczenie współpracy z mediami lokalnymi dla podnoszenia świadomości w zakresie praw konsumenckich* [w:] A. Lewicka-Strzałecka (red.), *Edukacja konsumencka. Cele, instrumenty, dobre praktyki*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2006, s. 182-184.

W roku 2016 obejmującym sprawozdanie z działalności powiatowego rzecznika konsumentów w Oświęcimiu w roku 2017 można zaobserwować wyraźną tendencję wzrostową udzielanych porad. Udzielono 2678 porad konsumenckich. Poradnictwo w zakresie umów sprzedaży, również sprzedaży usług w lokalu przedsiębiorstwa, wynosi 2388 porad, co stanowi 89% ogółu udzielonych porad. Umowy zawarte poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość to 290 udzielonych porad, co stanowi 11% porad ogółem. W roku 2016 łącznie odnotowano 19 spraw sądowych, przygotowano 12 pozwów sądowych oraz 7 sprzeciwów od nakazów zapłaty. W ramach przygotowywanych postępowań sądowych konieczne było, poza przygotowaniem pozwów pism procesowych, wniosków o nadanie klauzuli prawomocności i wykonalności. W okresie sprawozdawczym za rok 2016 nie skierowano spraw do rozpoznania przez polubowne sądy konsumenckie.

Powiatowy rzecznik konsumentów w Oświęcimiu w okresie sprawozdawczym za rok 2017 w ramach sprawozdania z działalności w roku 2018 przedłożył sprawozdanie obejmujące największą liczbę porad udzielonych na przestrzeni wszystkich lat praktykowania działalności. Udzielono 2726 porad konsumenckich. Porady dotyczące umów sprzedaży, również sprzedaży usług, stanowią liczbę 1971 porad ogółu udzielonych porad, co stanowi 76% ogółu, natomiast porady w zakresie umów zawieranych na odległość i poza lokalem przedsiębiorstwa to 364 udzielone porady, co stanowi 14% porad udzielonych ogółem. W okresie sprawozdawczym za rok 2017 odnotowano 42 sprawy sądowe, gdzie świadczono pomoc konsumentom w dochodzeniu roszczeń przed sądami powszechnymi oraz sądami polubownymi. Strukturę udzielanych porad wraz z wyszczególnieniem rodzaju porady na przestrzeni lat 2015–2017 przez Biuro Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Oświęcimiu zaprezentowano w tabeli nr 1.

Tabela 1. Struktura udzielanych porad w latach 2015–2017 w biurze rzecznika konsumentów w Oświęcimiu

Table 1. The structure of advice provided in 2015–2017 in the Office of the Consumer Ombudsman in Oświęcim

Rok	Liczba udzielonych porad ogółem	Porady dotyczące umów sprzedaży (w tym sprzedaży usług)	Umowy zawierane na odległość i poza lokalem przedsiębiorstwa	Sprawy sądowe (w tym pozwy i sprzeciwy od nakazów zapłaty)
2015	2367	2078	289	22
2016	2678	2388	290	19
2017	2726	1971	364	42

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności powiatowego rzecznika konsumentów w Oświęcimiu w latach 2015–2017.

Ogólną liczbę porad oraz udzielonych informacji konsumenckich przez Biuro Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Oświęcimiu na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat zaprezentowano w tabeli nr 2.

Tabela 2. Liczba udzielonych porad w latach 2008–2017 przez Biuro Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Oświęcimiu.

Table 2. The number of advice provided in 2008–2017 by the Powiat Consumer Ombudsman in Oświęcim

Rok	Ilość	Liczba udzielonych porad w poszczególnych latach	Rok	Ilość
2008	1600		2013	2123
2009	1645		2014	2566
2010	1739		2015	2367
2011	2430		2016	2678
2012	2217		2017	2726

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności powiatowego rzecznika konsumentów w Oświęcimiu w latach 2008–2017.

Systematyczny wyraźny wzrost liczby udzielanych porad na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia dowodzi, że instytucja Powiatowego Rzecznika Konsumentów w Oświęcimiu działa bardzo skutecznie oraz służy pomocą mieszkańcom powiatu oświęcimskiego.

Do ciągłego wzrostu liczby udzielanych porad na przestrzeni lat 2008–2017 w zakresie zawierania umów poza lokalem przedsiębiorstwa i na odległość w bardzo wysokim stopniu przyczyniły się praktyki nieuczciwych przedsiębiorców, między innymi sprzedawców energii elektrycznej i gazowej oraz operatorów telekomunikacyjnych. Mieszkańcy powiatu oświęcimskiego najczęściej zgłaszali problemy w postaci podpisania umów pod wpływem błędu, spowodowane nieuczciwą praktyką rynkową przedstawicieli operatorów usług telekomunikacyjnych podających się za pracowników ich dotychczasowego operatora telekomunikacyjnego. Główny wpływ na liczbę udzielonych porad konsumenckich w analizowanym okresie ma wzrost podmiotów gospodarczych w zakresie prowadzenia działalności usługowo-handlowej na obszarze powiatu oświęcimskiego, co wyraźnie zwiększa konsumpcję oraz ryzyko zakupu towarów wadliwych, a tym samym zwiększa zapotrzebowanie na udzielanie poradnictwa i pomocy powiatowego rzecznika konsumentów. Czynnikiem wpływającym na systematyczny wzrost liczby udzielanych porad jest również coraz wyższa świadomość konsumentów w zakresie możliwości dochodzenia roszczeń oraz korzystania z pomocy profesjonalnych instytucji. Działaniem priorytetowym dla powiatowego rzecznika konsumentów w Oświęcimiu jest prowadzenie działalności edukacyjnej poprzez rozpowszechnianie wiedzy konsumenckiej i pod-

kreślenie znaczenia problemów konsumentów, co może w przyszłości przynieść wymierne efekty w postaci świadomych konsumentów.

Podsumowanie

Powiatowy rzecznik konsumentów w Oświęcimiu jest instytucją działającą skutecznie i efektywnie. Działalność tej instytucji przynosi wymierne efekty dla mieszkańców powiatu oświęcimskiego w postaci udzielonego wsparcia zarówno w przygotowaniu spraw sądowych, jak i ogólnego poradnictwa konsumenckiego. Proces dostosowania prawa gospodarczego w Polsce do prawnych standardów europejskich zaowocował utworzeniem rozbudowanego systemu prawnego ochrony konsumentów. Sprawne działanie gospodarki rynkowej możliwe jest tylko w obecności konsumenta świadomego swoich praw oraz potrafiącego te prawa egzekwować. Wzmacnianie pozycji rynkowej konsumentów skierowane jest na zapewnienie dostępu do informacji, możliwości wyboru, znajomości praw konsumenckich, środków i mechanizmów dochodzenia roszczeń. Aktywni konsumenci umożliwiają przede wszystkim rozwój konkurencji rynkowej i sprawne działanie całego obrotu gospodarczego. Sama konkurencja nie gwarantuje ochrony konsumentów, dlatego konieczne jest wdrażanie przez państwo polityki oraz działań prokonsumenckich.

Bibliografia

- Banasiński C., *Postępy Polski w adaptowaniu *acquis communautaire* w zakresie ochrony konsumentów*, [w:] Świadomość konsumenta i ochrona konsumentów – doświadczenia francuskie i fińskie a polskie perspektywy, Publikacja w ramach projektu PHARE UOKIK, Warszawa 2003.
- Czech T., *Prawa konsumenta. Komentarz*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2017.
- Inglot A., *Ochrona praw konsumenta w Polsce przed i po wejściu do Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Rzeszowskiej” 2006, nr 228.
- Kieźel E., *Ochrona interesów konsumentów w Polsce w aspekcie integracji europejskiej*, Difin, Warszawa 2007.
- Kopczyńska A., *Ochrona praw konsumenta jako zadanie samorządu powiatowego – znaczenie współpracy z mediami lokalnymi dla podnoszenia świadomości w zakresie praw konsumenckich*, [w:] A. Lewicka-Strzałecka (red.), *Edukacja konsumencka. Cele, instrumenty, dobre praktyki*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2006.
- Koralewski M., *Nowa ustawa o prawach konsumenta z komentarzem*, Wiedza i praktyka sp.z o.o., Warszawa 2014.
- Kostera M., *Organizacje w praktyce. Studia przypadków dla studentów zarządzania*, Poltex, Warszawa 2011.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U.2017.459, t.j. z dnia 2017.03.02)

Rudnicki L., *Zachowanie konsumentów na rynku*, PWE, Warszawa 2000.

Nota o Autorze:

Mgr Magdalena Chowaniec – doktorantka w Wydziale Zarządzania AGH w Krakowie.

Author's resume:

Magdalena Chowaniec, MA, PhD student at the Faculty of Management of AGH in Krakow.

Kontakt/Contact

AGH w Krakowie

Wydział Zarządzania

ul. Gramatyka 10

30-962 Kraków