

**PRAKTYKA DZIAŁAŃ PROKONSUMENCKICH
NA SZCZEBLU LOKALNYM NA PRZYKŁADZIE
MIEJSKIEGO RZECZNIKA KONSUMENTÓW
W KRAKOWIE**

Mateusz DROBA¹, Marta KAWA²

STRESZCZENIE

Institucja powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów istnieje w polskim systemie prawnym już cztery lata. Artykuł stawia sobie za cel dokonanie syntetycznej analizy działalności tej agencji ochrony konsumenta, w szczególności opierając się na funkcjonowaniu powiatowego rzecznika konsumentów w Krakowie.

1. UWAGI WSTĘPNE

Działania przedsiębiorców, mające na celu realizację ich głównego celu, a więc sprzedania odpowiedniego produktu bądź usługi, a w konsekwencji wypracowania zysku, nie zawsze podejmowane są i prowadzone z zachowaniem wyważonej proporcji między interesami własnymi a interesami nabywców. Tymczasem funkcją długofalowego i stabilnego powodzenia gospodarczego jest odpowiednie zadbanie o szeroko pojęty dobrobyt konsumenta, tak indywidualnego jak i zbiorowego – społeczeństwa. Zyski firmy, pragnienia konsumentów i interes społeczeństwa, w obecnej epoce, warunkowanej m.in. niedostatkami zasobów, problemami związanymi ze środowiskiem oraz zaniedbaniem usług o charakterze socjalnym, wyznaczają trzy punkty odniesienia dla przewidującego przedsiębiorcy, który z pożytkiem dla ujmowanego holistycznie rozwoju społeczno – gospodarczego, powinien działać w duchu orientacji społecznej w marketingu [1].

¹ mgr Mateusz Droba – Uniwersytet Rzeszowski, Katedra Marketingu, Aleja Rejtana 16C, PL- 35-601 Rzeszów

² dr inż. Marta Kawa

Prawidłowe funkcjonowanie społeczno – gospodarczych relacji na linii przedsiębiorca konsument może mieć miejsce tylko wtedy, gdy pozycja nabywcy dóbr, ekonomicznie słabsza, jest wspierana przez instrumenty o charakterze instytucjonalnym i prawnym, co stanowi istotny element otoczenia politycznego w marketingu [2].

W ostatnich latach podjęto w Polsce działania, stymulowane od strony formalnej przede wszystkim zobowiązaniami przed akcesyjnymi w związku z procesem dostosowywania krajowego prawodawstwa do standardów Unii Europejskiej, mające wypełnić lukę w zakresie ochrony i wspierania rodzimego konsumenta. Na szczególną uwagę zasługuje poszerzenie katalogu publicznych instytucji prokonsumenckich o działającego w środowisku lokalnym powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów. Utworzenie tej agendy ochrony konsumenta przewidywał Rządowy projekt polityki konsumenckiej na lata 1998 – 1999 [3]. Zawarty w projekcie harmonogram działań jako cel szósty wymienia: aktywizację organów samorządu terytorialnego, jako działania kierunkowe: stworzenie podstaw prawnych i materialnych do podejmowania przez samorządy działań z zakresu ochrony konsumentów, przewidując następujące formy realizacji: przyjęcie w pracach nad reformą terytorialną państwa zapisów ustawowych dotyczących zadań prokonsumenckich samorządu powiatowego i wojewódzkiego, powołanie powiatowych rzeczników konsumentów oraz wypracowanie zasad współdziałania powiatowych rzeczników z organizacjami konsumenckimi i organami administracji państwowej. Powiatowy rzecznik konsumenta, wyposażony w szerokie samodzielne kompetencje miał stać się lokalnym ogniwem w systemie instytucji służących konsumentom, sprzyjającym dalszej konsolidacji i kooperacji w działaniach na rzecz finalnych nabywców dóbr.

Instytucja rzecznika została wprowadzona po raz pierwszy ustawą z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa [4], która znowelizowała ustawę z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym [5]. Przepisy dotyczące powiatowego rzecznika konsumentów zostały następnie transponowane do, obowiązującej obecnie, ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów [6]. W rozdziale drugim ustawy, zatytułowanym „Samorząd terytorialny i organizacje konsumenckie” mieści się główny zręb przepisów dotyczących rzecznika. Fragmentarycznie odnoszą się doń także ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji [7], ustawa o Inspekcji Handlowej [8] oraz Kodeks postępowania cywilnego [9].

Prawna podstawa, a zarazem obowiązek, do powoływania w powiatowej jednostce samorządowej rzecznika konsumentów istnieje od 1 stycznia 1999 roku. Do dnia dzisiejszego nie wszystkie jednak powiaty uczyniły zadość ustawowemu obowiązkowi. Ogólnie jednak liczbę funkcjonujących w kraju rzeczników uznać trzeba za zadawalającą. Na 308 powiatów ziemskich i 65 miast na prawach powiatu [10] rzecznicy nie zostali powołani tylko w kilkunastu powiatach [11].

Z badań ankietowych przeprowadzonych w 2001 r. wynika, iż instytucja rzecznika działa bardzo dobrze, a skuteczność działania rzeczników w skali kraju wynosi ok. 70 – 80%, gdy interwencja rzecznika kończy się dobrowolnym spełnieniem przez przedsiębiorcę uzasadnionych roszczeń konsumentów. Rzecznicy wykazują też coraz większą aktywność procesową, a postępowania przed sądem w przeważającej mierze kończą się wygraną konsumenta [12].

W niniejszym artykule funkcjonowanie i zadanie powiatowego (miejskiego) rzecznika konsumentów zostanie przedstawione na przykładzie miejskiego rzecznika konsumentów w Krakowie. Dane dotyczące jego działalności zostały opracowane na podstawie rocznego sprawozdania rzecznika za 2002 r. uzupełnionego o dane z lat ubiegłych [13].

2. POWIATOWY RZECZNIK KONSUMENTÓW W KRAKOWIE

2.1. Usytuowanie organizacyjne rzecznika.

W regulaminie starostwa krakowskiego stanowisko rzecznika praw konsumentów przypisano do samodzielnych stanowisk pracy. Regulamin powtarza ustawowe uregulowanie, iż rzecznik jest bezpośrednio podporządkowany radzie powiatu w Krakowie i ponosi przed nią odpowiedzialność [14].

Krakowski rzecznik został powołany w lipcu 1999 r. i rozpoczął działalność z dniem 1 sierpnia 1999 r. [15]. Uchwała NRXXV/178/99 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 lipca 1999 r. w sprawie powołania Miejskiego Rzecznika Konsumentów. Od lutego 2000 r. rzecznik miejski objął swą właściwością także powiat ziemski krakowski [16].

2.2. Działalność rzecznika konsumentów.

Powiatowy rzecznik konsumentów został wyposażony w liczne kompetencje, mające służyć realizacji celu istnienia tej instytucji, jakim jest ochrona praw konsumentów. Działania na rzecz najsłabszych podmiotów gry rynkowej mogą mieć charakter edukacyjny, organizatorski, służyć ochronie zbiorowych interesów konsumentów bądź przeciwdziałać naruszeniu konkretnego interesu indywidualnego podmiotu. Podstawowym zadaniem rzecznika jest udzielanie bezpłatnej porady i informacji prawnej. Nie jest on jednak wyposażony w kompetencje o charakterze władczym, może występować do przedsiębiorców w sprawach ochrony praw i interesów konsumentów, co zostaje uzupełnione o szerokie uprawnienia procesowe. Rzecznik posiada legitymację do wytaczania powództw na rzecz konsumentów oraz przystępować, za ich zgodą, do toczącego się postępowania, do rzecznika w postępowaniu stosuje się odpowiednio przepisy o prokuratorze, czego najdonioślejszą konsekwencją praktyczną jest fakt, iż jest on

zwolniony z ponoszenia kosztów sądowych. Rzecznik jest uprawniony do wytaczania powództw w sprawach o uznanie wzorca umowy za niedozwolony, ma prawa strony w postępowaniu antymonopolowym, może występować z wnioskiem o wszczęcie postępowania w sprawach praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów oraz jest oskarżycielem publicznym w sprawach o wykroczenia na szkodę konsumentów. Katalog kompetencji rzecznika uzupełnia przyznanie mu prawa składania wniosków w sprawie stanowienia i zmiany przepisów prawa miejscowego w zakresie ochrony interesów konsumentów. W swych działaniach rzecznik powinien współpracować z właściwą miejscowo delegaturą Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, organami Inspekcji Handlowej oraz organizacjami konsumenckimi.

Szczególne znaczenia nabiera w tym kontekście powołanie na rzecznika właściwego kandydata. Powinien bezwzględnie spełniać on wymogi ustawowe odnośnie wyższego wykształcenia oraz odpowiedniego, co najmniej 5 letniego stażu pracy zawodowej. Osoba piastująca funkcję krakowskiego rzecznika spełnia wszystkie te wymagania, legitymując się, wskazanym przez ustawę jako szczególnie pożądane, wyższym wykształceniem prawniczym, uzupełnionym o aplikację zawodową zakończoną zdaniem egzaminem sędziowskim oraz doświadczeniem a także umiejętnościami organizacyjnymi i dydaktycznymi, co wydaje się szczególnie przydatne do sprawowania funkcji opierającej się na częstych kontaktach, tak informacyjnych jak i interwencyjnych, w pierwszym przypadku z konsumentami, w drugim z przedsiębiorcami.

2.2.1. Edukacja konsumencka.

Zadaniem samorządu terytorialnego jest prowadzenie edukacji konsumenckiej, w szczególności poprzez wprowadzenie elementów wiedzy konsumenckiej do programów nauczania w szkołach publicznych. Zadanie to zostało przypisane samorządowi bez wskazania szczebla i nie stanowi zadania nałożonego wprost na rzecznika konsumentów, który nie posiada ku temu odpowiednich możliwości tak prawnych jak i organizacyjnych, wyjąwszy działalność edukacyjną prowadzoną osobiście przez rzecznika, lub zatrudnionych w jego biurze pracowników [17]. Rzecznik nie mając bezpośredniego wpływu na działalność edukacyjną w szkołach, wykorzystuje swoje kontakty nieformalne z nauczycielami wiedzy o społeczeństwie, przedmiotów ekonomicznych i prawnych oraz prowadzącymi szkolne etapy olimpiady wiedzy o prawach człowieka. Na trudności występujące przy edukowaniu młodzieży o prawach konsumenta, dość znaczenie wpłynęły wprowadzone w 2000 r. istotne zmiany przepisów, w szczególności dotyczące kluczowych dla indywidualnego konsumenta unormowań sprzedaży konsumenckiej. Rzecznik udziela także licznych wywiadów prasowych i radiowych, prowadzi prelekcje oraz uczestniczy w szkoleniach, naradach i

konferencjach organizowanych przez instytucje konsumenckie tak w Krakowie jak i poza Krakowem a także na forum międzynarodowym.

2.2.2. Poradnictwo i informacja.

Rozpropagowanie nowej instytucji było według krakowskiego rzecznika głównym zadaniem na początku okresu jego działalności, gdyż według badań ankietowych z 2001 r. tylko do 5 % populacji polski dotarła informacja, iż taka instytucja w ogóle istnieje. Obecnie jednak, wnosząc z ilości rozpatrywanych przez rzecznika spraw, należy przyjąć, iż bariera informacyjna, została przełamana.

Indywidualny kontakt z konsumentami dokonuje się poprzez wizyty zainteresowanych w biurze rzecznika a także drogą telefoniczną i elektroniczną (email). Dane teleadresowe można odnaleźć na stronie internetowej starostwa krakowskiego, a także są one regularnie upubliczniane przez posiadającą najwyższy w Krakowie nakład gazetę regionalną „Dziennik Polski”.

W 2001 r. krakowski rzecznik udzielił, poprzez wszystkie wymienione kanały informacyjne, 1608 porad, w roku 2002 r. porad tych było 2200. Liczby te przedstawiają łącznie porady udzielone konsumentom z powiatu grodzkiego i ziemskiego i dają w roku 2002 średnią ponad 6 porad dziennie wliczając święta i dni wolne od pracy.

Zapewnienie poradnictwa konsumenckiego i informacji prawnej stanowi trzon działalności rzecznika, jest zadaniem wykonywanym w sposób stały. Po zasięgnięciu przez rzecznika informacji od konsumenta, jeśli udzielenie wyjaśnień lub porady nie wyczerpuje danej sprawy, rzecznik podejmuje odpowiednie działania, korzystając ze swych kompetencji – począwszy od telefonicznego wystąpienia do przedsiębiorcy a na uruchomieniu drogi sądowej skończywszy.

2.2.3. Podejmowanie spraw konsumenckich.

Rzecznik z reguły występuje do przedsiębiorców telefonicznie, faksem lub korzystając z poczty elektronicznej. Podjęta została dodatkowo ciekawa inicjatywa przesyłania do małych i średnich przedsiębiorców krótkiego opracowania o korzyściach płynących z należytego załatwiania reklamacji. Jeżeli mediacja (a obowiązek udzielenia rzecznikowi informacji i ustosunkowania się do jego uwag nie jest, niestety, obwarowany żadną sankcją prawną) nie da rezultatów, rzecznik, biorąc pod uwagę interes publiczny, kieruje daną sprawę na drogę sądową. W szczególności, nie korzysta się z tej drogi w przypadku spraw błahych, gdzie wartość przedmiotu sporu pozostaje w dysproporcji do kosztów postępowania, przede wszystkim koniecznych ekspertyz (choć rzecznikowi przysługuje zwolnienie od kosztów sądowych uwzględnia on tutaj ekonomię procesową ze środków publicznych) oraz w przypadkach gdy konsument jest z góry skazany na przegraną.

Poza obroną indywidualnych interesów konsumentów rzecznik angażował się również w zwalczanie praktyk nieuczciwej konkurencji, w szczególności doprowadzając do zaprzestania stosowania wprowadzających w błąd reklam, angażował się w sprawy związane z bezpieczeństwem produktów, prowadząc w 2001 r. uwieńczone sukcesem rokowania z Miejskim Przedsiębiorstwem Komunikacyjnym dotyczące bezpieczeństwa przewozu w autobusach. Rzecznik wykazał również inicjatywę w zakresie materialnej ochrony konsumentów, konsultując z Miejskim Przedsiębiorstwem Wodnym i Kanalizacyjnym regulamin dostarczania wody i odprowadzania ścieków, dbając o stosowne wyważenie w nim interesów przedsiębiorcy i konsumentów. Wiele czasu poświęca się także w Krakowie wyrafinowanemu niebezpieczeństwu dla konsumentów – umowom konsorcyjnym tzw. argentyńskim. Ze względu na brak odpowiednich legislacji przeciwdziałanie tego rodzaju naruszeniom praw konsumenckich, często bardzo drastycznym, nie może być do końca skuteczne, a podstawowym sposobem pomocy w przypadku systemów argentyńskich jest udzielnie porady i podyktowanie stosownego pisma.

2.2.4. Współpraca z innymi instytucjami prokonsumenckimi.

Rzecznik nawiązał owocną współpracę z wojewódzkim inspektorem Inspekcji Handlowej, która realizowana na bieżąco zasadza się na wzajemnym przekazywaniu sobie spraw, w których jedna strona posiada bardziej efektywne środki prawne. Inspekcja Handlowa posiada prawo inspekcji i kontroli przedsiębiorców na miejscu, rzecznik z kolei czynną legitymację procesową w sprawach konsumenckich. Przekazywane są też sprawy w których dana strona się wyspecjalizowała (Inspekcja Handlowa w reklamacji artykułów żywnościowych – dysponując odpowiednim zapleczem laboratoryjnym, rzecznik – w sprawach dotyczących towarów i usług przemysłowych, bankowych, telekomunikacyjnych).

Na początku swego działania rzecznik rozpoczął efektywną współpracę z organizacją społeczną – Federacją Konsumentów, poprzez jej krakowski oddział, podejmując też starania na rzecz dofinansowania tej instytucji ze środków samorządowych. Podobną inicjatywę rzecznik wykazał w stosunku do Studenckiej Poradni Prawnej UJ, w której bezpłatną poradę prawną studenci udzielają także, a może nawet w znaczącej mierze, w sprawach konsumenckich. Niestety obie te inicjatywy, mimo determinacji rzecznika nie zostały pomyślnie sfinalizowane, z przyczyn tkwiących po stronie samych podmiotów zainteresowanych dotacją.

2.3. Statystyka spraw konsumenckich.

Najważniejszym elementem działalności rzecznika jest prowadzenie spraw konsumenckich. Podejmując się danej sprawy rzecznik występuje do przedsiębiorcy, co może się przerodzić w mediację między stronami a także w

skierowanie sprawy na drogę postępowania sądowego, w razie bezskuteczności wszelkich innych działań. Dane statystyczne na temat prowadzonych spraw konsumenckich w poszczególnych latach działalności rzecznika i ich rezultat przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Sprawy konsumenckie podjęte przez miejskiego rzecznika konsumentów w Krakowie.

Rok	1999 – od 1.08.1999	2000	2001	2002
Liczba spraw konsumenckich,	219	540	666	746
w tym :				
ostatecznie załatwione na korzyść konsumenta	198	468	533	468
zakończone z wynikiem negatywnym dla konsumenta	5	6	10	13
sprawy w toku	-	49	112	265
w tym sprawy w toku na drodze sądowej	-	46	41	58
brak informacji od konsumenta o zakończeniu sprawy	16	17	11	ujęte razem ze sprawami w toku

Jak wynika z zaprezentowanej statystyki liczba spraw konsumenckich systematycznie rośnie, a więc instytucja rzecznika została dostrzeżona i jest wykorzystywana przez konsumentów. Dodać można, iż ilość spraw zbliża się do górnego pułapu, jaki może obecnie obsłużyć rzecznik, dysponując relatywnie skromną obsadą kadrową swojego biura (łącznie z rzecznikiem stan etatów jego biura wynosi 5).

Najistotniejszym wnioskiem płynącym z przytoczonych danych jest fakt, iż przytłaczająca większość spraw kończy się uwzględnieniem interesów konsumenta, co dowodzi, że miejski rzecznik konsumentów w Krakowie dobrze wypełnia swoje prokonsumenckie zadania, a wzbogacenie instytucjonalnej ochrony

konsumentów o ogniwo samorządowe okazało się udanym posunięciem legislacyjnym i organizacyjnym.

LITERATURA

- [1] Kotler Ph., Armstrong G., Saunders J., Wong V.: Marketing. Podręcznik europejski, PWE Warszawa 2002, s.53 -54.
- [2] Kotler Ph., Armstrong G., Saunders J., Wong V., tamże, s. 204 - 206.
- [3] Biuletyn Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, nr 18 - 19, Strona Internetowa: www.uokik.gov.pl.
- [4] Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. 1998 Nr 106 poz. 668 z póź. zm.).
- [5] Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (Dz.U. 1990 Nr 14 poz. 88 z póź. zm.).
- [6] Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz. U. 2000 Nr 122 poz. 1319 z póź. zm.).
- [7] Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. 1993 Nr 47 poz. 211 z póź. zm.).
- [8] Ustawa z 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. 2001 Nr 4 poz. 25).
- [9] Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 1964 Nr 43 poz. 296 z póź. zm.).
- [10] Rocznik Statystyczny RP 2002, s. 54.
- [11] Lista powiatowych rzeczników konsumentów na dzień 22.07.2003 r., Strona Internetowa: www.skp.pl.
- [12] Biuletyn Stowarzyszenia Konsumentów Polskich, nr 4/2001, Strona Internetowa: www.skp.pl.
- [13] Roczne sprawozdanie miejskiego rzecznika konsumentów w Krakowie za 2002 r.
- [14] Uchwała NrIII/30/03 Rady Powiatu w Krakowie z dnia 29 stycznia 2003r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Krakowie.
- [15] Uchwała NRXXV/178/99 Rady Miasta Krakowa z dnia 7 lipca 1999 r. w sprawie powołania Miejskiego Rzecznika Konsumentów.

- [16] Uchwała NR XLIII/328/00 Rady Miasta Krakowa z dnia 26 stycznia 2000 r. w sprawie porozumienia Miasta Krakowa i Powiatu Krakowskiego o utworzeniu jed-nego wspólnego stanowiska rzecznika konsumentów.
- [17] Modzelewska - Wąchal. E.: Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz., Warszawa 2002, s. 201 - 202.

**THE PRACTICE OF LOCAL LEVEL PRO - CONSUMER ACTIVITIES
BASED ON THE EXAMPLE OF THE KRAKOW MUNICIPAL
CONSUMERS SPOKEPERSON.**

SUMMARY

Powiat (Municipal) Consumers Spokesperson has been present in Polish legal system for four yeras. The purpose of the artilce is to analyze, in a synthetic way, the functioning of this agenda and the practical aspects in which the spokesperson's work contributes to improving the legal and economic position of the end user of goods and services, basing in particular on analyzing Krakow Municipal Consumers Spokeperson.