



Prezes Urzędu Ochrony
Konkurencji i Konsumentów
Małgorzata Krasnodębska - Tomkiel



Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

DDK-070-19/12/LP

GABINET MARSZAŁKA SENATU

wpłynęło dn. 25.06.2012r.

Warszawa, 22.06.2012

nr. 3065, podpis. Kłbicz

f. Kojak W. Dan
SEKRETARIAT
Biura Prac Senackich
Wpłynęło dn. 26.06.12
nr. 1547, podpis. [signature]

Pan
Bogdan Borusewicz
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

W odpowiedzi na pismo Pana Marszałka z dnia 30 maja 2012 r. (BPS/043-12-444/12), dotyczące oświadczenia złożonego przez Pana senatora Henryka Górskiego, uprzejmie wyjaśniam, co następuje.

1. Odnosząc się do kwestii zapewnienia silniejszej pozycji prawnej rzeczników konsumentów informuję, iż Prezes UOKiK podejmował już inicjatywy zmierzające do zapewnienia rzecznikom możliwości bardziej efektywnego wykonywania powierzonych im zadań.

W 2006 roku, przy okazji prac nad *ustawą z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów* (Dz. U. Nr 50, poz. 331 ze zm., dalej: „uokik”), Prezes UOKiK przedstawił propozycję obowiązkowego tworzenia biur rzeczników, celem zapewnienia odpowiednich warunków do wykonywania nałożonych na rzecznika zadań. Wprowadzenie takiego rozwiązania napotkało jednakże na trudności z uwagi na konieczność wskazania źródła środków finansowych na urzeczywistnienie owej propozycji. Tym samym, obecne brzmienie przepisu art. 40 ust.4 uokik daje możliwość wykonywania zadań przy pomocy wyodrębnionego biura jedynie rzecznikowi konsumentów działającemu w powiatach powyżej 100 tys. mieszkańców i w miastach na prawach powiatu.

W 2008 roku natomiast, Prezes UOKiK zgłosił zastrzeżenia do projektu art. 52 *ustawy o pracownikach samorządowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, zmieniającego art. 40 uokik. Przepis art. 40 uokik w pierwotnym brzmieniu stanowił, że powiatowy (miejski) rzecznik konsumentów powoływany był przez radę powiatu lub radę miasta na prawach powiatu. Zmiana wprowadzona art. 52 *ustawy o pracownikach samorządowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw* przewidywała, że z rzecznikiem konsumentów stosunek pracy nawiązuje starosta lub w miastach na prawach powiatu prezydent miasta.

Ta propozycja została oceniona negatywnie przez Prezesa UOKiK, głównie z uwagi na fakt, że podporządkowanie rzecznika konsumentów staroście (prezydentowi) rodziło obawy utraty niezależności działania rzecznika w realizacji zadań związanych z ochroną konsumentów. Podporządkowanie mogło oznaczać możliwość narzucania przez starostę sposobu działania rzecznika przy rozpatrywaniu indywidualnej sprawy, zwłaszcza w przypadku sprzecznych interesów rzecznika i starosty. Prezydent (starosta) jako reprezentant zarządu (organu wykonawczego) jest odpowiedzialny bowiem za wykonywanie zadań własnych z zakresu usług o charakterze użyteczności publicznej, np. transportu zbiorowego, zaopatrzenia w wodę, itp. Realizując swoje uprawnienia rzecznik konsumentów występuje przeciwko podmiotom świadczącym usługi o charakterze użyteczności publicznej, jeśli przy wykonywaniu swej działalności naruszają interesy konsumentów. Powyższe argumenty Prezesa UOKiK nie zostały jednakże uwzględnione i obecnie z rzecznikiem konsumentów stosunek pracy nawiązuje starosta lub w miastach na prawach powiatu prezydent miasta (art. 40 ust. 1 uokik).

Podkreślić również należy, iż na przestrzeni ubiegłych lat Prezes UOKiK podejmował szereg działań mających na celu wypromowanie instytucji rzecznika konsumentów. Działania te, a w szczególności polityka informacyjno-edukacyjna, doprowadziły do wzrostu liczby spraw rozpatrywanych przez rzeczników konsumentów w indywidualnych sporach pomiędzy konsumentami a przedsiębiorcami. Zauważalny jest wzrost roli rzeczników konsumentów, którzy podejmują działania w sprawach, gdzie wartość przedmiotu sporu sięga często kilku lub nawet kilkunastu tysięcy złotych. Jednakże w aktywności podmiotów, których zadaniem jest występowanie w sporze w roli pewnego rodzaju pełnomocnika jednej ze stron tego konfliktu, w kontekście coraz bardziej złożonych spraw, nie można ustrzec się błędów. W chwili obecnej możliwość dochodzenia przez konsumentów roszczeń za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności rzeczników, jest znacznie utrudnione. Z tego też względu w ocenie Prezesa UOKiK, zasadnym będzie wprowadzenie mechanizmów zabezpieczających prawa majątkowe konsumentów korzystających z pomocy prawnej udzielanej przez rzeczników konsumentów. Prezes UOKiK postuluje wprowadzenie obowiązkowego ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej rzeczników za szkody wyrządzone przy wykonywaniu czynności podejmowanych w związku z realizacją ustawowych obowiązków. Takie rozwiązanie może przyczynić się do zabezpieczenia praw majątkowych konsumentów, jednocześnie ułatwiając rzecznikom wykonywanie ich obowiązków. Rozwiązanie to będzie także pełniło funkcję ochronną majątku jednostek samorządu terytorialnego, w ramach których działają rzecznicy. Należy także rozważyć rozszerzenie takiego obowiązku na inne podmioty, których celem statutowym jest świadczenie pomocy na rzecz konsumentów. Obecnie toczą się prace dotyczące

przygotowania Oceny Skutków Regulacji w zakresie ubezpieczenia OC dla rzeczników. Wynik tych prac przesądzi o zasadności (bądź braku zasadności) wprowadzenia tej instytucji oraz miejscu jej implementacji. W razie niepowodzenia działań zmierzających do wprowadzenia ustawowego obowiązku zawierania umów ubezpieczenia OC przez rzeczników konsumentów, Prezes UOKiK będzie podejmował działania mające na celu promowanie dobrowolnego zawierania przez rzeczników konsumentów ubezpieczenia OC.

2. Przechodząc do kwestii usunięcia art. 114 z *ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów*, informuję, iż Prezes UOKiK ocenia negatywnie tę propozycję. Powyższy przepis pozwala bowiem na skuteczną realizację nałożonych na rzecznika zadań i w praktyce stanowi jedyny instrument pozwalający na wyegzekwowanie przez rzecznika informacji od przedsiębiorcy. W opinii Prezesa UOKiK, nie jest słuszne stanowisko przedstawione w ekspertyzie prof. dr. hab. Roberta Zawłockiego, stanowiącej uzasadnienie projektu *ustawy o ograniczeniu prawa karnego w obrocie gospodarczym*, zgodnie z którym idea przepisu zasługuje na negatywną ocenę, ponieważ nie odnosi się do stwierdzonej albo podejrzewanej nieprawidłowości czy też szkody konsumenta, lecz tylko naruszenia ustawowego obowiązku informacyjnego. Należy zauważyć, iż dobrem chronionym przez art. 114 uokik jest zapewnienie należytego poziomu zadań powierzonych rzecznikowi konsumentów, a szerzej, należyte wykonywanie zadań przez powiat w zakresie ochrony interesów konsumentów. Tak więc dobrem chronionym są interesy powiatu, a bliżej interesy rzecznika konsumentów. Nie są nim interesy konsumentów. Rzecznik konsumentów, występując do przedsiębiorcy, realizuje własne uprawnienie (a zarazem ustawowy obowiązek), a nie prawa konsumenta (M. Radwański, Komentarz do art.114 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Lex). Brak zatem takiej sankcji uniemożliwiłby rzecznikom należyte wypełnianie swoich funkcji. Przechodząc natomiast do podniesionej w ekspertyzie kwestii niewłaściwego określenia w przepisie art. 114 uokik czynności sprawczej („narusza obowiązek”), albowiem sprawca może uniknąć tej odpowiedzialności poprzez udzielenie odpowiedzi niepełnej albo nieprawdziwej, to należy wskazać, iż jak podkreśla się w doktrynie, strona przedmiotowa tego wykroczenia polega nie tylko na uchyleniu się od udzielenia odpowiedzi, ale również na działaniu polegającym na udzieleniu rzecznikowi wyjaśnień i informacji niepełnych i nieprawdziwych (tak M. Radwański, Komentarz do art.114 ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, Lex, M. Król-Bogomilska, Komentarz do art.114, w: Komentarz do ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów pod red. T. Skocznego, Warszawa 2009). Niestuszne jest również twierdzenie zawarte w ekspertyzie, że brak odpowiedzi ze strony przedsiębiorcy trudno zakwalifikować jako czyn wypełniający znamiona rozważanego wykroczenia, gdyż

przepis art. 42 ust. 4 uokik nie określa terminu. Należy zauważyć, iż ramy czasowe wykonania tego obowiązku stanowi określenie przez rzecznika konsumentów terminu, w jakim powinno nastąpić udzielenie odpowiedzi. Sądy orzekające o karach uznają taki termin za obowiązujący. Podobnie wypowiedział się Sąd Najwyższy na posiedzeniu w dniu 28 marca 2012 r. (sygn. Akt I KPZ 23/11), przyjmując, że rzecznik wskazuje termin w jakim oczekuje na odpowiedź. Nie ma też znaczenia, że rzecznik nie może być oskarżycielem publicznym w sprawach o ukaranie przedsiębiorcy. Rzecznik może zwrócić się do policji o przeprowadzenie czynności, a wniosek o ukaranie może wnieść policja lub prokurator. W cytowanym wyżej postanowieniu Sąd Najwyższy wskazał też w jaki sposób rzecznicy mogą tę kwestię rozwiązać. Zgodnie z art. 17 § 3 k.p.w. oskarżycielem może być organ administracji samorządowej. A zatem wniosek może być wniesiony przez prezydenta miasta czy starostę.

Reasumując, twierdzenie, że przedmiotowe wykroczenie faktycznie nie chroni konsumentów oraz w nikłym stopniu zabezpiecza prawidłowe funkcjonowanie instytucji rzecznika konsumentów jest niestusne. Jak podkreślają sami rzecznicy, zazwyczaj nieudzielenie odpowiedzi rzecznikowi wiąże się z lekceważeniem innych przepisów i naruszeniem interesów konsumentów, zaś perspektywa kary skłania takich przedsiębiorców do uregulowania powinności względem konsumenta. Nie jest zatem prawdą, iż rzecznik nie jest w stanie wykorzystać wiedzy, jaką uzyskuje od przedsiębiorcy, z korzyścią dla konsumenta. Uzyskanie odpowiedzi nawet niepełnej, czy nieprawdziwej jest często informacją umożliwiającą rzecznikowi podjęcie dalszych działań. Na podstawie zajętogo stanowiska można ocenić, czy przedsiębiorca rzeczywiście posiada argumenty przemawiające na jego korzyść, albo jaka będzie jego linia obrony i jakie wnioski dowodowe należy powołać przed sądem. Brak negatywnych dla przedsiębiorcy konsekwencji niezastosowania się do żądania rzecznika konsumentów może istotnie osłabić skuteczność działań rzecznika podejmowanych w celu ochrony praw i interesów konsumentów. Z informacji, które Prezes UOKiK otrzymuje od rzeczników konsumentów wynika, iż przepis art. 114 uokik jest przez nich powszechnie wykorzystywany w ramach realizacji działań związanych z ochroną interesów konsumentów. Doświadczenia rzeczników pokazują, że samo przekazanie informacji o zagrożeniu karą grzywny za naruszenie obowiązku wynikającego z art. 42 ust. 4 uokik jest czynnikiem dyscyplinującym i motywującym tych przedsiębiorców, którzy uprzednio lekceważyli wystąpienia rzeczników. Wymienione w ekspertyzie przepisy karne, które zdaniem autora są wystarczającym karnoprawnym instrumentem ochrony konsumenta, nie znajdują zastosowania w przypadku działania rzecznika na rzecz konsumentów w ich indywidualnych sprawach. Zarówno kontrolne działania Inspekcji Handlowej, jak i postępowania Prezesa

UOKiK wszczynane w interesie publicznym nie mają przełożenia na konkretny spór indywidualnego konsumenta z przedsiębiorcą, z którym konsument zwrócił się do rzecznika. Powyższe argumenty Prezes UOKiK przedstawił Ministerstwu Sprawiedliwości.

3. Odpowiadając na ostatnie pytanie Pana Senatora, informuję, iż w ocenie Prezesa UOKiK ochrona indywidualnych interesów konsumentów w Polsce jest wystarczająca. Istniejący obecnie system ochrony interesów konsumentów jest bardzo rozbudowany i daje liczne uprawnienia ochrony ich indywidualnych praw. Oprócz **rzeczników konsumentów**, w Polsce działają organizacje dotowane ze środków publicznych, takie jak **Federacja Konsumentów** czy też **Stowarzyszenie Konsumentów Polskich**, których głównym celem jest ochrona indywidualnych praw konsumentów. **Federacja Konsumentów** wykonuje swoje zadania statutowe w szczególności poprzez prowadzenie poradnictwa prawnego na rzecz konsumentów, a także podejmowanie czynności w ramach ochrony prawnej konsumentów (np. reprezentowanie konsumentów w postępowaniach sądowych). Bezpłatną pomoc prawną można również uzyskać w ramach Infolinii Konsumentckiej. Federacja Konsumentów obejmuje swoim zasięgiem całe terytorium Polski poprzez sieć 48 oddziałów terenowych, które wykonują pracę poradni konsumenckich. **Stowarzyszenie Konsumentów Polskich** jest niezależną, pozarządową organizacją konsumencką. Głównym zadaniem Stowarzyszenia jest udzielanie informacji prawnej konsumentom.

Konsumentom mogą również drogę rozwiązywania sporów oferowaną przez sieć **polubownych sądów konsumenckich**, działających przy **Wojewódzkich Inspektoratach Inspekcji Handlowej**. Do sądu polubownego sprawę może wnieść nie tylko konsument, ale także przedsiębiorca, organizacja konsumencka oraz miejski (powiatowy) rzecznik konsumentów. W sprawach związanych ze świadczeniem usług telekomunikacyjnych i pocztowych konsumentom mogą zwrócić się do **Polubownego Sądu Konsumentckiego** przy **Prezesie Urzędu Komunikacji Elektronicznej**. Natomiast w rozwiązywaniu problemów z bankami konsumentom pomoc może **Arbiter bankowy** - instytucja działająca przy **Związku Banków Polskich**. Spory pomiędzy uczestnikami rynku finansowego, w szczególności pomiędzy konsumentami a podmiotami podlegającymi nadzorowi Komisji Nadzoru Finansowego (przede wszystkim zakładami ubezpieczeń, towarzystwami funduszy inwestycyjnych, otwartymi funduszami emerytalnymi, domami maklerskimi), rozstrzyga **Sąd Polubowny przy Komisji Nadzoru Finansowego**. Spory z zakładami ubezpieczeń, powszechnymi towarzystwami emerytalnymi, **Ubezpieczeniowym Funduszem Gwarancyjnym** oraz **Polskim Biurem Ubezpieczycieli Komunikacyjnych** rozstrzyga **Sąd Polubowny przy Rzeczniku Ubezpieczonych**. W sprawach spornych na linii konsument - przedsiębiorstwo energetyczne konsumentom mogą zwracać się do **Punktu Informacyjnego**

dla Odbiorców Paliw i Energii, działającego w Urzędzie Regulacji Energetyki. W sprawach spornych na linii konsument - przewoźnik lotniczy (w zakresie naruszenia przez przewoźnika lotniczego *Rozporządzenia (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiającego wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów, uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91*) konsumenci mogą zwracać się do Komisji Ochrony Praw Pasażera przy Prezesie Urzędu Lotnictwa Cywilnego. Natomiast informację o prawach konsumentów w Unii Europejskiej oraz pomoc prawną dotyczącą sporów transgranicznych konsumenci mogą uzyskać w Europejskim Centrum Konsumentckim.

Informuję również, że wszelkie dane kontaktowe instytucji zajmujących się poradą i pomocą konsumencką w Polsce, są udostępnione na stronie internetowej Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

2 powierzenie,
K